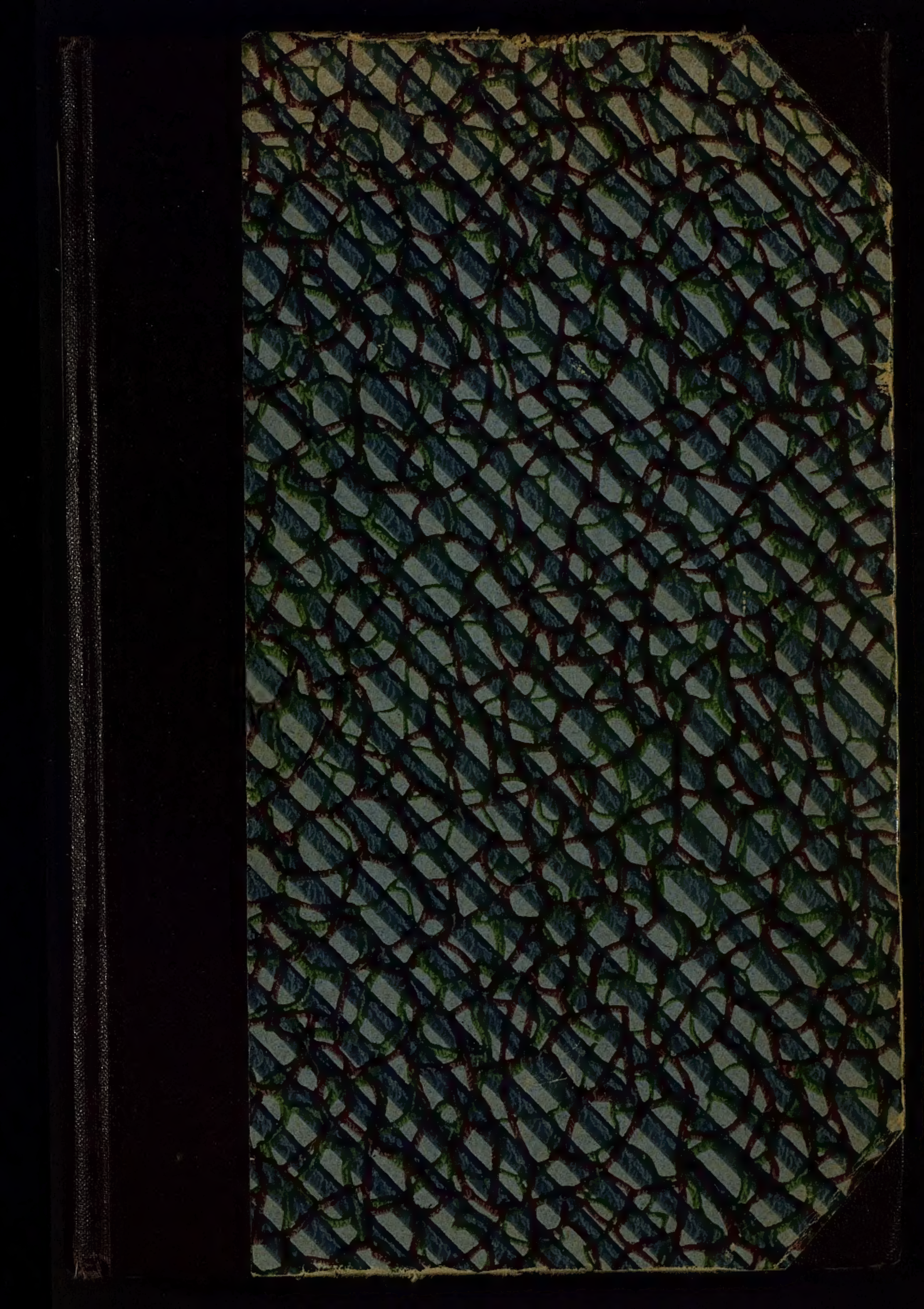


КОНСТИТУЦІОННЫЯ НАЧАЛА

и

ПОЛИТИЧЕСКІЯ ВОЗЗРѢНІЯ

кн. Бисмарка.

Владиміра Ренненкампфа.



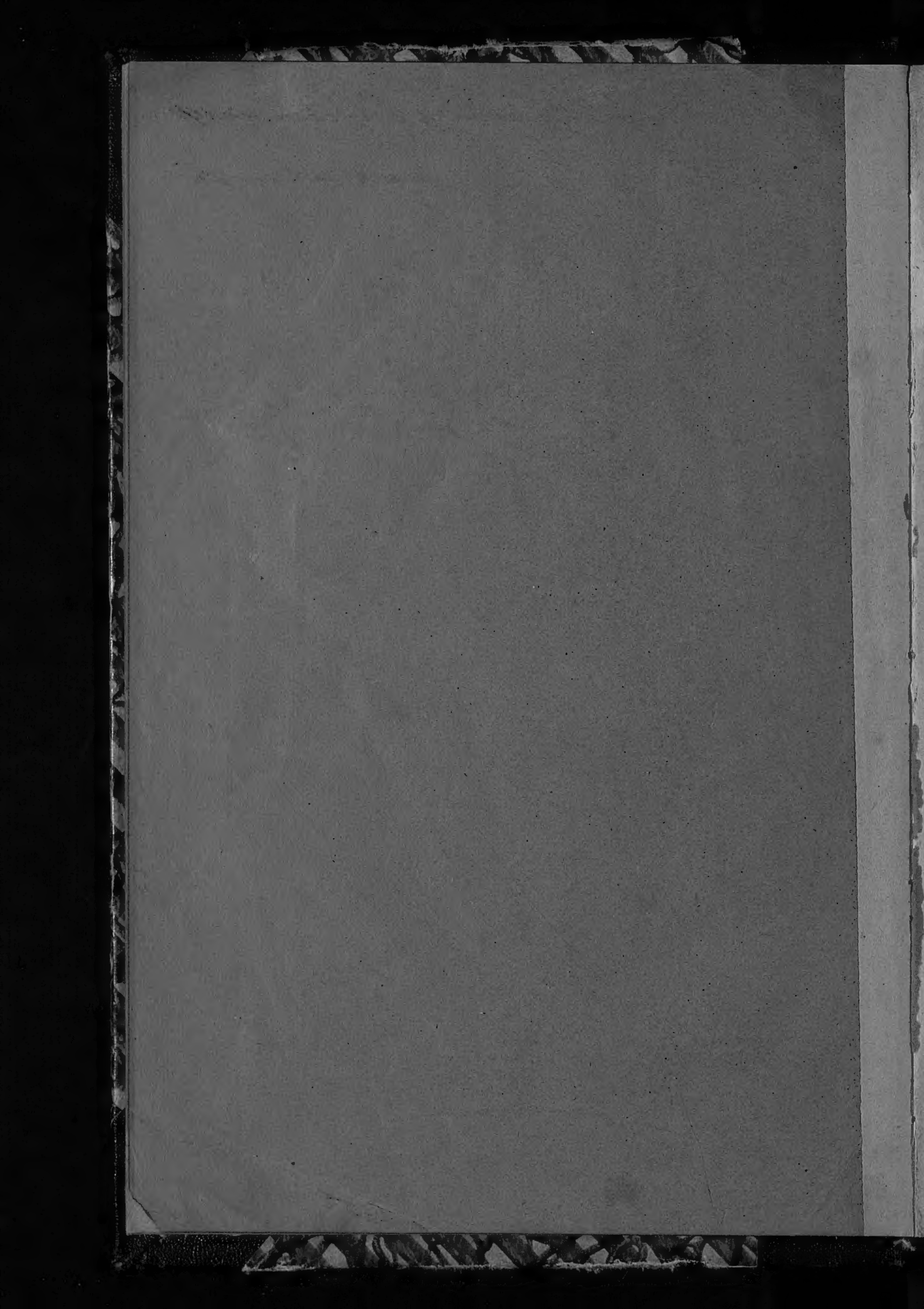
КІЕВЪ,



Выс. утв. Т-во печ. дѣла и торг. И. Н. Кушнеревъ и К°, въ Москвѣ,
Кіевское отдѣленіе, Бибиковскій бульваръ домъ № 8 б.



1890.



Павлу Ивановичу Георгiевскому

отъ автора

КОНСТИТУЦIОННЫЯ НАЧАЛА

и

ПОЛИТИЧЕСКIЯ ВОЗЗРѢНIЯ

кн. Бисмарка.

Владимiра Ренненкампфа.





КIЕВЪ,



Выс. утв. Т-во печ. дѣла и торг. И. Н. Кушнеревъ и К⁰, въ Москвѣ.
Кiевское отдѣленiе, Бибиковскiй бульваръ, домъ № 8-б.
1890.




С.С.С.Р.
ИНСТИТУТ
К. Маркса и Ф. Энгельса
Ц. И. К.
457343

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Общій и живой интересъ, который возбуждала полувѣковая государственная дѣятельность кн. Бисмарка, огромное вліяніе, оказанное ею на ходъ политическихъ событій во 2-ой половинѣ текущаго столѣтія, обширная литература, возникшая по поводу ея на всѣхъ важнѣйшихъ европейскихъ языкахъ, побудили меня ознакомиться ближе и непосредственно съ политическими рѣчами бывшаго имперскаго канцлера. Въ теченіе своей парламентской жизни кн. Бисмаркъ успѣлъ затронуть почти всѣ главнѣйшіе конституціонные вопросы и по многимъ изъ нихъ высказать весьма важныя и полныя глубокаго жизненнаго смысла воззрѣнія; сверхъ того, политическія мнѣнія и задачи Бисмарка, хотя образовались подъ вліяніемъ историческихъ условій Пруссіи и Германіи, но имѣютъ и общее значеніе въ развитіи государственнаго порядка. Въ виду этого, я рѣшился свести отрывочныя политическія воззрѣнія кн. Бисмарка, разсѣянныя въ его многочисленныхъ рѣчахъ, въ одно цѣлое и уяснить ихъ связь съ современнымъ положеніемъ конституціоннаго права въ наукѣ и законодательствѣ. Связь эта казалась мнѣ тѣмъ болѣе настоятельною, что въ

настоящее время, когда парламентарная система переживаетъ тяжелый кризисъ, когда практическіе дѣятели и публицисты ищутъ новыхъ выходовъ къ примиренію государства и индивидуума, порядка и свободы, воззрѣнія кн. Бисмарка, могутъ бросить лучь свѣта на многіе трудные государственные и общественные вопросы, и если не всегда дадутъ положительные отвѣты, то отчетливо укажутъ на свойство и опасность затрудненій; ясное же пониманіе болѣзненныхъ явленій составляетъ важный шагъ къ ихъ уврачеванію.

Поставленная мною задача расширила рамки первоначально задуманнаго труда—представить лишь очеркъ политическихъ воззрѣній кн. Бисмарка—и побудила меня къ уясненію, хотя въ общихъ чертахъ, какъ исторіи конституціоннаго развитія, такъ и основныхъ началъ конституціонно-представительнаго порядка.

Такимъ образомъ предпринятая мною работа распадается на три отдѣла:

1) Историческій очеркъ конституціоннаго устройства.

2) Обозрѣніе основныхъ началъ конституціонно-представительнаго строя.

3) Политическія воззрѣнія кн. Бисмарка и значеніе ихъ въ общемъ развитіи конституціоннаго права.

ОТДѢЛЪ I.

Историческій очеркъ конституціоннаго устройства.

ГЛАВА I.

Понятіе о конституціонномъ государственномъ устройствѣ, въ его современномъ техническомъ смыслѣ, выработалось въ концѣ XVIII-го и утвердилось въ теченіе XIX-го столѣтія. До этого времени въ публичномъ правѣ подъ словомъ „конституція" разумѣлись вообще всякія узаконенія и даже обычаи (напр. въ Англіи) правильно организованнаго общества, опредѣлявшіе права государственной власти и порядокъ управленія государственными дѣлами во всемъ объемѣ или только въ отдѣльныхъ частяхъ [1]). Въ этомъ общемъ смыслѣ понятіе о конституціи не соединялось съ понятіемъ о представительствѣ и не обусловливало послѣдняго. Основная идея конституціоннаго устройства, въ новѣйшемъ смыслѣ, заключается въ томъ, чтобы установить предѣлы высшей государственной власти, организовать взаимное отношеніе различныхъ ея частей, опредѣлить и обезпечить основныя права гражданъ въ обществѣ. Р. фонъ-Моль, глубокій знатокъ государ-

---

[1]) Staats—Lexikon hrsg. von Rotteck und Welcker, III Bd., 5 Hft, S. 761 u. s. w.

ственнаго западно-европейскаго права, представитель цѣлаго поколѣнія публицистовъ 30—60 годовъ, формулировалъ задачи конституціоннаго устройства въ слѣдующихъ чертахъ: а) „въ конституціонномъ государствѣ государственная власть, во всей ея цѣлости, дѣйствуя сообразно идеѣ и цѣли юридическаго государства, находится (Handhabung) въ рукахъ монарха или на извѣстный срокъ избраннаго ея представителя; b) особымъ основнымъ закономъ точно опредѣляются обыкновенныя и чрезвычайныя права, предоставляемыя государственной власти для управленія государствомъ; c) равномѣрно опредѣляются права гражданъ (подданныхъ) вообще и въ частности въ отношеніяхъ ихъ къ государственной власти; d) устанавливаются различныя гарантіи этихъ послѣднихъ правъ, въ числѣ ихъ представительство, предназначенное собственно для охраны этихъ правъ и снабженное необходимыми для того средствами". Сообразно этому Р. ф. Моль исключаетъ „изъ конституціонныхъ государствъ тѣ, а) въ которыхъ отдѣльныя сословія обладаютъ болѣе или менѣе важными исключительными правами и охраняютъ ихъ противъ правительства, а также тѣ, b) въ которыхъ отдѣльныя отрасли государственной власти принадлежатъ различнымъ субъектамъ права, дѣйствующимъ и распоряжающимся въ своихъ сферахъ самостоятельно" [1]).

Нельзя не замѣтить, что указанные Р. Молемъ признаки и условія конституціоннаго устройства

[1]) R. von Mohl, Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, I Bd, S. 268.

отличаются нѣсколько формальнымъ юридическимъ характеромъ; позднѣйшіе мыслители и политики, какъ увидимъ далѣе, прибавили къ нимъ болѣе внутреннія, соціальныя задачи.

Такимъ образомъ принадлежностію конституціоннаго порядка, въ новомъ смыслѣ, явились избираемые народомъ представители, на которыхъ возлагалось извѣстное участіе въ управленіи государствомъ, охраненіе народныхъ правъ и контроль за дѣйствіями правительства; принадлежность эта сдѣлалась столь существеннымъ условіемъ конституціоннаго порядка, что выраженія „представительное“ и „конституціонное“ правленіе стали употреблять какъ тождественныя. Корень и первообразъ представительства новаго времени, безъ сомнѣнія, должно искать въ средневѣковыхъ сословныхъ собраніяхъ Западной Европы (въ Англіи эта преемственность происхожденія новѣйшаго парламента обнаруживается вполнѣ ясно [1]). Но вмѣстѣ съ тѣмъ представительство новѣйшее глубоко отличается отъ средневѣковаго. Средневѣковые депутаты были представителями интересовъ своихъ сословій, городовъ, общинъ, провинцій; они стремились лишь уяснить и охранить права и требованія своихъ довѣрителей и вовсе не имѣли въ виду интересовъ и задачъ всей страны или всего народа; далѣе средневѣковые депутаты были простые уполномоченные, повѣренные своихъ избирателей, были снабжены отъ нихъ инструкціями (mandat), довѣренностями, изъ

[1]) См. M. Guizot, Histoire des origines du gouvernement représentatif, T. II, Paris, 1855, pp. 11—21.

предѣловъ которыхъ не должны были выступать; въ случаѣ недостатка или неясности инструкцій депутаты должны были просить разъясненія или даже отправлялись въ свои общины для новыхъ указаній. Такимъ образомъ, средневѣковый уполномоченный представлялъ скорѣе почетную, довѣренную обязанность, службу своему обществу, нежели какую либо самостоятельную власть. Представитель новаго конституціоннаго государства, хотя и выбранный извѣстнымъ округомъ, департаментомъ, корпораціей, выражаетъ собою весь народъ, является носителемъ общей государственной власти, участвуетъ въ установленіи законовъ и налоговъ своей страны, контролируетъ и направляетъ правительственные органы. Въ этомъ смыслѣ народный депутатъ является на время избранія независимымъ отъ своего округа; на немъ лежитъ общая обязанность содѣйствовать благу и интересамъ своей страны; какъ самостоятельная частица высшей власти, депутатъ можетъ руководиться или собственнымъ воззрѣніемъ или направленіемъ общественнаго мнѣнія и программою своей партіи и не отвѣчаетъ за свой образъ дѣйствій въ качествѣ народнаго избранника.

Ученіе о конституціонномъ государственномъ устройствѣ, впервые разъясненное и теоретически обработанное знаменитымъ Монтескье, отвѣчая потребностямъ западно-европейскихъ народовъ, получило чрезвычайно быстрое распространеніе какъ въ наукѣ, такъ и въ законодательствѣ. Въ теченіе полустолѣтія оно сдѣлалось главнѣйшею частію публичнаго права, привлекло къ себѣ лучшія умствен-

ныя и политическія силы, получило приложеніе не только въ Западной Европѣ, Америкѣ, но чрезъ посредство англійскихъ колоній и въ другихъ частяхъ свѣта и составляетъ всемірно-историческое явленіе [1]. Принципы конституціонно—представительнаго устройства получили столь общее признаніе, что считали возможнымъ прилагать ихъ ко всякой странѣ при всѣхъ общественныхъ условіяхъ. Гизо въ своей „Histoire des origines du gouvernement représentatif" полагаетъ, что, такъ какъ всякое единоличное и неограниченное господство побуждаетъ къ злоупотребленіямъ, то каждое разумное и правомѣрное правительство должно быть ограниченнымъ. Такимъ ограниченіемъ правительственной власти служитъ представительство, которое можетъ получать различныя формы, но вездѣ съ неизбѣжнымъ условіемъ *раздѣленія властей, выбора депутатовъ и гласностію* (publicité) [2]. Милль прямо уже называетъ представительное управленіе идеальнымъ [3]). Лабулэ говоритъ: „Возьмите основныя начала государственнаго порядка, выработанныя у народовъ новыхъ, независимую и отвѣтственную правительственную власть, представительство, власть судебную, подчиняющую законамъ какъ управляемыхъ, такъ и управляющихъ, присоедините къ этому декларацію индивидуальныхъ правъ, не подлежащихъ нарушенію законодателя,—вотъ тѣ

1) R. Mohl, I, S. 267.

2) M. Guizot, II, pp. 13—15.

3) Mill, Le gouvernement représentatif, Paris. 1877. Ch. III, p. 60.

немногія начала, на основаніе которыхъ достаточно 24 часовъ, чтобы начертать полную конституціонную хартію республики" [1]).

Созданіе одновременныхъ, подражательныхъ конституціонныхъ актовъ, *разрывавшихъ связи съ прошедшими условіями общества*, вызвало при самомъ началѣ конституціоннаго развитія очень горячія и настоятельныя возраженія со стороны Борка [2]), Де-Местра [3]),

[1]) Ed. Laboulaye. Questions constitutionnelles, 2 éd. Paris, 1872, pp. 313—314.

[2]) Боркъ: „Государство есть союзъ особаго рода и особой важности; это есть сообщество не только для удовлетворенія грубой, животной, преходящей стороны нашего бытія, но и во всемъ, что достойно познанія, что хорошо, драгоцѣнно, прекрасно и божественно въ человѣкѣ. Такъ какъ цѣли государственнаго союза не могутъ быть достигнуты однимъ поколѣніемъ, то онъ обращается къ творчеству настоящихъ, минувшихъ и будущихъ поколѣній". (Edm. Burke, Betrachtungen über die französische Revolution, I Bd. S. 140).

[3]) Де-Местръ: „Человѣкъ никогда не думалъ, что онъ въ состояніи создать дерево, а между тѣмъ вообразилъ, что имѣетъ власть сотворить конституцію!—Никакое установленіе не вытекаетъ изъ совѣщанія; права народовъ никогда не бываютъ написаны, или, по крайней мѣрѣ, если даже и пишутся учредительные акты и основные законы, то они всегда представляютъ собою только лишь декларацію уже раньше существовавшихъ правъ, о которыхъ можно сказать только то, что они существуютъ потому, что существуютъ.—Богъ, не желая прибѣгать въ этомъ случаѣ къ сверхестественнымъ средствамъ, по крайней мѣрѣ на столько ограничилъ свободу дѣйствій человѣка, что въ дѣлѣ созданія конституцій все зависитъ отъ обстоятельствъ (les circonstances font tout) и сами люди не болѣе какъ обстоятельства; даже обыкновенно случается, что, преслѣдуя одну цѣль, они достигаютъ другой.—Хотя всегда законы писанные суть только деклараціи прежнихъ правъ, тѣмъ не менѣе многое нужно для того, чтобы все то было написано, что можетъ быть написано; даже всегда въ каждой конституціи есть нѣчто такое, что не можетъ быть закрѣплено на бумагѣ и что, подъ страхомъ разрушенія государства, слѣ-

Бональда [1]) и мн. др., затѣмъ исторической школы; Шталь [2]) основалъ даже цѣлое ученіе противъ такихъ творчествъ и революціонныхъ созданій.

дуетъ оставлять въ почтеніи, въ тѣни облака —Чѣмъ больше пишутъ, тѣмъ слабѣе установленія; причина тому ясна: законы суть только деклараціи правъ, а права объявляются лишь въ томъ случаѣ, если на нихъ нападаютъ; такимъ образомъ, многочисленность писанныхъ конституціонныхъ законовъ доказываетъ лишь многочисленность толчковъ и опасность разрушенія, потому-то сильнѣйшей организаціей древности и было государственное устройство Лакедемона, гдѣ ничего не писали".— (L'esprit du Comte Joseph de Maistre par Ch. Barthélemy, Paris, 1859, pp. 220—222).

¹) Бональдъ: „Ничто не было создано рукою человѣка въ основныхъ частяхъ нашей старой конституціи, что̀ и дало поводъ однимъ говорить, а другимъ вѣрить, что во Франціи ея не было". (Bonald, Oeuvres complètes, 1847, Pensées, p. 308).

²) По словамъ Шталя „Революція выставила особое понятіе о конституціи; она смотритъ на конституцію, какъ на первичный актъ (Urakt), посредствомъ котораго народъ сначала учреждаетъ само государство и устанавливаетъ его власти и силы; прочіе законы разсматриваются какъ продукты этихъ властей и силъ. Такимъ образомъ, конституція означаетъ не основной законъ (законъ конституціонный), а государственно-учредительный (konstituirendes, d. i. staatserrichtendes Gesetz)".—Опровергая это революціонное воззрѣніе на конституцію, Шталь утверждаетъ, что „государственное устройство, какъ и всякое право, было не плодомъ преднамѣренія и размышленія, но явилось вмѣстѣ съ самимъ государствомъ какъ готовое, *даннымъ*. Справедливо и естественно, чтобы оно, *какъ данное, развивалось дальше*, т. е. изъ существующихъ въ немъ элементовъ, и притомъ только въ тѣхъ частяхъ, гдѣ, вслѣдствіе иныхъ обстоятельствъ или иной оцѣнки, ясно обнаруживается потребность измѣненія. Таковы *историческія конституціи*, къ которымъ именно принадлежитъ англійская.—Совершенно противоположны имъ *конституціи революціонныя* или *учредительныя* (Франція, Испанія, Португалія и т. д.), которыя уничтожаютъ весь предшествовавшій государственный строй, даже вмѣстѣ съ его верховнымъ авторитетомъ, съ цѣлію заново создать съ настоящаго момента какъ конституцію, такъ и само государство изъ элементовъ, не имѣющихъ

Однако дальнѣйшее развитіе конституціоннаго порядка не оправдало всѣхъ возраженій протестовавшихъ: уяснилось, что при соблюденіи извѣстныхъ условій, принятіе испытанныхъ, иноземныхъ началъ не только возможно, но и полезно. Обнаружилось, что конституціонныя хартіи могутъ быть вводимы въ жизнь и въ видѣ одновременныхъ октроированныхъ актовъ, если только онѣ соотвѣтствуютъ потребностямъ и силамъ общества. Лучшее доказательство тому представило Сѣверо-Американское государственное устройство, Бельгійская конституція; въ самой Англіи, этой по преимуществу исторической странѣ, новое парламентарное устройство утвердилось только путемъ борьбы и побѣды либеральной партіи.

Воззрѣнія и опасенія, высказанныя консерваторами и сторонниками историческаго развитія и вообще болѣе глубокое изученіе условій конституціоннаго устройства принесли однако свою пользу для уясненія сущности и пригодности конституціоннаго строя. Они показали и убѣдили, что вообще каждое государственное устройство есть преходящее, и что въ каждую эпоху общества наилучшая форма есть та, которая наиболѣе соотвѣтствуетъ природѣ и потребностямъ данной среды, что поэтому конституція и представительство не есть непремѣнный и наилучшій порядокъ государства. Милль,

никакой связи съ прежнимъ государственнымъ устройствомъ. Эти конституціи преступны и безсмысленны". (F. J. Stahl, Die Philosophie des Rechts, II Bd., 2 Abth., S. 292, 275, 276).

столь горячій сторонникъ конституціи и всеобщаго представительства, тѣмъ не менѣе говоритъ, что народъ, живущій въ дикой независимости, болѣе всего нуждается во власти деспотической; она одна въ силахъ заставить его выучить „первые уроки цивилизаціи", подчинить осѣдлости, пріучить къ труду, уваженію чужихъ правъ и безопасности; но деспотизмъ долженъ руководствоваться такими идеями, иначе народъ превратится въ рабовъ [1]). Р. ф. Моль держится въ этомъ отношеніи тѣхъ же воззрѣній, утверждая, что „выборъ государственнаго устройства, ни въ какомъ случаѣ, не есть безусловно свободный; ошибка всегда обнаружится слабою жизненностію ненормальнаго порядка и даже полною неудачею и многими бѣдствіями" [2]).

Такъ какъ конституціонный порядокъ для всѣхъ государствъ Западной Европы, кромѣ Англіи, представлялъ новое учрежденіе, требовавшее соотвѣтственнаго и полнаго преобразованія всего государственнаго и юридическаго строя, то оказалось необходимымъ вырабатывать основныя начала новой государственной организаціи въ особыхъ систематическихъ актахъ, хартіяхъ, которымъ давали силу и значеніе законовъ основныхъ, учредительныхъ, которымъ все остальное законодательство должно было подчиняться, а въ случаѣ сомнѣнія или противорѣчія истолковываться сообразно законамъ конституціоннымъ.

1) Mill, id. Ch. IV p. 92 etc. и Ch. II. p. 24 etc.

2) R. Mohl, Encyklopädie der Staatswissenschaften, zweite Aufl. Tübingen. 1872. S. 598—599.

Нѣкоторыя хартіи были довольно кратки, другія обширны и подробны, отличаясь множествомъ мелкихъ правилъ, опредѣлявшихъ частности. Бенжаменъ-Констанъ справедливо возражаетъ противъ послѣднихъ, указывая, что „конституція, содержащая въ себѣ множество регламентарныхъ опредѣленій, неизбѣжно подвергнется нарушеніямъ. Она будетъ нарушена въ мелкомъ, ибо тяжесть препятствій, встрѣчаемыхъ правительствомъ, въ его необходимомъ дѣйствіи, всегда ляжетъ на управляемыхъ, и они сами пожелаютъ освободиться отъ нея; она будетъ нарушена и въ крупномъ, такъ какъ представители власти, замѣчая неисполненіе ея въ маломъ, присвоятъ себѣ ту же самую свободу и по болѣе существеннымъ вопросамъ“.

„Умѣренность (sobriété) конституціонныхъ параграфовъ имѣетъ то преимущество, что позволяетъ пополнять недостающее, не пугая общественное мнѣніе и не потрясая государства; послѣднее же всегда опасно“.

Бенжаменъ-Констанъ считаетъ наиболѣе правильными тѣ общія и умѣренныя конституціонныя хартіи, которыя наиболѣе допускаютъ постепенное исправленіе и дополненіе [1]).

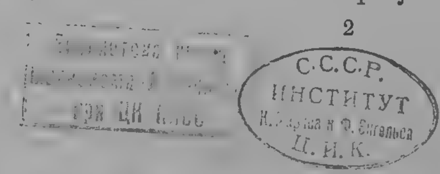
Ни одна форма общежитія не обречена на застой и неподвижность, если только въ самомъ обществѣ заключаются какія-либо сѣмена и стремленія къ развитію и преуспѣянію. Тѣмъ болѣе

---

[1]) Benjamin—Constant, Cours de politique constitutionnelle, 2 éd., T. I, Paris, 1872. Esquisse de constitution, pp. 268—269.

конституціонный порядокъ, основанный на общественныхъ потребностяхъ, призывающій къ участію въ государственномъ управленіи представителей народа, нуждается въ соотвѣтственномъ и своевременномъ измѣненіи и улучшеніи своихъ формъ и средствъ. Въ исполненіи этихъ задачъ заключается одинъ изъ важнѣйшихъ залоговъ гармоническаго сочетанія силъ, прочности порядка и развитія лучшихъ стремленій какъ отдѣльнаго человѣка, такъ и цѣлаго общества.

Общія начала конституціоннаго порядка, предложенныя въ концѣ XVIII вѣка и переданныя въ наслѣдство XIX-му, въ теченіе своей вѣковой жизни, проходили многоразличныя ступени развитія и подвергались важнымъ видоизмѣненіямъ, какъ въ основаніяхъ, такъ и въ задачахъ, формахъ и условіяхъ своего дѣйствія. Можно сказать, что ни одно установленіе государственнаго устройства ни въ древніе, ни въ средніе и новые вѣка не сдѣлало такихъ большихъ шаговъ впередъ, не было предметомъ столь частыхъ, серіозныхъ и разнообразныхъ опытовъ и реформъ, какъ конституціонно-представительное. Движеніе было столь быстрое и широкое, что наука едва успѣвала наблюдать и изучать открывавшіяся въ немъ новыя стороны, нарождавшіяся задачи и соотношенія, требовавшія новыхъ усилій и преобразованій. Не подлежитъ однако сомнѣнію, что въ теченіе указаннаго вѣковаго движенія и ученіе и законодательство конституціоннаго права достигли большихъ успѣховъ какъ относительно формъ, какъ и относительно разу-



мѣнія условій и способовъ осуществленія своихъ задачъ. То, что высказывалось политическими вождями и публицистами 89—95 годовъ прошлаго вѣка по предмету государственнаго устройства и казалось въ то время высокимъ, смѣлымъ и благодѣтельнымъ, то самое кажется намъ теперь легкомысленнымъ, фантастическимъ увлеченіемъ; з.-европейскія общества такъ далеко отошли отъ того времени и успѣли узнать столько поучительныхъ фактовъ, испытать столько бѣдъ и разочарованій, что не всегда можно даже понять, какъ могли руководители первой французской революціи, изъ которыхъ многіе обладали высокими талантами, возвышеннымъ и искреннимъ желаніемъ помочь человѣчеству, предлагать столь ложныя ученія и прилагать на практикѣ столь вредныя мѣры. Несомнѣнно также, что быстрое развитіе, нетерпѣливое, лихорадочное стремленіе все преобразовать какъ можно скорѣе, дать всему новыя формы и движеніе, повели къ крупнымъ ошибкамъ, къ неосновательной и нерѣдко жестокой нивелировкѣ всего и всѣхъ, къ притѣсненіямъ и несправедливостямъ, а это въ свою очередь вызвало недовольство, воспоминанія и сожалѣніе о разрушенномъ прошломъ, гдѣ жилось политически менѣе свободно, но болѣе покойно и согласно съ укоренившимися обычаями.

Замѣчательна въ общемъ историческомъ развитіи конституціоннаго права слѣдующая черта: задачи и способы конституціоннаго устройства, казавшіеся вначалѣ столь простыми и ясными, столь легкими и осуществимыми, съ каждымъ новымъ успѣхомъ какъ науки, такъ и законодательства,

оказывались все болѣе сложными, глубокими, трудно исполнимыми. Повидимому, съ каждымъ приближеніемъ къ идеалу, онъ успѣвалъ убѣгать отъ искателя на далекое разстояніе.

Понятно, что подобное положеніе вещей, соединенное съ бременемъ усложненной жизни вообще, вызывало постепенно не только недовольство, но и разочарованіе въ благахъ конституціонно-представительнаго устройства. Не говоря уже о консерваторахъ (въ родѣ Циммерманна, считавшаго конституціонную монархію непримѣнимой въ странахъ Европейскаго континента) [1]) и крайнихъ соціалистахъ, [2]) мечтающихъ о совершенно иной формѣ общественной жизни, даже горячіе и искренніе поклонники личной и политической свободы замѣчаютъ, что въ настоящее время „и консерваторы, и либералы потеряли вѣру въ свое политическое ученіе" [3]). Въ свою очередь Мэнъ, наблюдая и разрабатывая явленія такъ называемаго имъ „народнаго правительства" въ Западной Европѣ и Сѣверной Америкѣ, съ полнымъ убѣжденіемъ указываетъ на его неустойчивость, величайшія трудности, на возбужденіе имъ дурныхъ и темныхъ наклонностей толпы,

---

[1]) Zimmermann, G., Die Vortrefflichkeit der constitutionellen Monarchie für England und die Unbrauchbarkeit der constitutionellen Monarchie für die Länder des europäischen Continentes, 2-te Aufl., Hannov., 1852. (R. Mohl, Gesch. und Lit. d. Staatswiss. I Bd. S. 319).

[2]) Напр. „Paroles d'un révolté", Elisée Reclus, Paris. Le gouvernement représentatif, pp. 169—212.

[3]) Mill, id., préface, pp. 1—2.

угрожающихъ человѣчеству цѣлымъ рядомъ тягостей и бѣдствій [1]).

Конечно, въ упрекахъ и разочарованіяхъ много есть невѣрнаго, пристрастнаго; отъ представительной формы правленія требуютъ слишкомъ идеальныхъ и полныхъ результатовъ, но мы констатируемъ лишь фактъ значительнаго недовольства и разочарованія конституціонно-представительнымъ правленіемъ, которыя замѣчаются какъ въ настроеніи нѣкоторыхъ политическихъ партій, такъ и во взглядахъ многихъ высшихъ умовъ и представителей западно-европейской науки.

---

1) Maine, S. H. S. Essais sur le gouvernement populaire, Paris, 1887, pp. 6—7: Préface de l'auteur.

ГЛАВА II.

Въ общемъ развитіи конституціонно-представительнаго устройства XVIII и XIX-го вѣковъ нельзя не замѣтить нѣсколько отличныхъ направленій, изъ которыхъ каждое останавливалось на особыхъ вопросахъ, вырабатывало особыя формы и способы разрѣшенія ихъ и представляло свои успѣхи и недостатки.

Еще Р. ф. Моль, въ своемъ извѣстномъ трудѣ „Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften“, указывалъ на четыре направленія, обнаружившіяся въ періодъ полувѣковаго развитія конституціоннаго права. Но съ того времени прошло около полустолѣтія, произошли явленія неизвѣстныя Молю, кругъ наблюденій расширился и поэтому нельзя вполнѣ согласиться ни съ предложеннымъ Молемъ раздѣленіемъ, ни тѣмъ болѣе съ характеристикой его [1]).

---

[1]) Моль различаетъ въ общемъ движеніи конституціонной теоріи слѣдующія четыре направленія:

„Въ первомъ—творецъ общаго конституціоннаго права, Монтескье, основалъ свое ученіе на связи между троякимъ дѣленіемъ государственной власти и тремя формами правленія, замѣченными еще со временъ Грековъ.

Во второмъ фазисѣ развитія господствовавшія въ то время демократическія стремленія въ Сѣверной-Америкѣ

Первыя реальныя основы для болѣе свободнаго и закономѣрнаго государственнаго строя положены были въ Англіи еще въ XIII—XIV вѣкахъ [1]); постепенно онѣ расширялись и крѣпли; бароны и общинные союзы, при каждомъ удобномъ случаѣ, старались точнѣе и полнѣе опредѣлить и оградить права какъ свои, такъ и всего народа и уже къ концу XVII-го вѣка была выработана полная организація парламента, которому было присвоено не только представительство и охраненіе правъ и интересовъ англійскаго народа, но и участіе въ за-

---

и Франціи упростили конституціонную теорію, основавъ ее исключительно на троякомъ дѣленіи государственной власти.

Послѣ низверженія Наполеона основная мысль какъ конституціонной теоріи, такъ и многочисленныхъ положительныхъ конституцій заключалась въ противоположеніи государственной власти, въ ея цѣлости, государственно-гражданскимъ (staatsbürgerlichen) правамъ народа.

Наконецъ, повидимому, теорія вступила уже въ дальнѣйшій фазисъ и раздѣлила народное представительство по естественнымъ общественнымъ группамъ".

„Нельзя предсказать что-либо опредѣленное о дальнѣйшей судьбѣ этого новаго фазиса въ развитіи теоріи конституціоннаго государства. Но можно утверждать навѣрное: во-первыхъ, что новое направленіе имѣетъ за собою внутреннія основанія, даже необходимость, и во вторыхъ, что если оно осуществится въ жизни, то поведетъ къ большимъ реформамъ въ существующихъ государственныхъ учрежденіяхъ". (R. v. Mohl, Gesch. und Lit. der Staatswiss., I, S. 271 u. 288).

[1]) Ед. Фишель, Государственный строй Англіи, 1862, стр. 2—3: „Нынѣшній строй Англіи", говоритъ цитируемый Фишелемъ Маколей, „относится къ конституціи, подъ которою процвѣтало государство за 500 лѣтъ, какъ относится дерево къ ростку, возмужалый человѣкъ—къ ребенку. Но не было момента, въ который бы какая нибудь существенная часть нашихъ институтовъ еще не существовала съ незапамятныхъ временъ".

Id. стр. 6.

конодательствѣ и высшемъ управленіи страны [1]). Пользуясь фактически и практически преимуществами своего государственнаго порядка, англичане однако не разрабатывали теоретически своего государственнаго строя. Трактатъ Локка „о Правительствѣ“ занимается болѣе уясненіемъ и охраненіемъ личныхъ и народныхъ правъ, нежели изложеніемъ теоріи конституціоннаго государства.

Такимъ образомъ, совершенно основательно признаютъ Монтескье творцомъ и основателемъ теоріи конституціонно-представительнаго устройства; фактическія данныя англійскаго государственнаго порядка послужили основаніемъ для его ученія, но онъ обобщилъ явленія и выработалъ общую теорію, отбросивъ историческія и національныя особенности и частности.

Не входя въ подробности его „L'Esprit des loix“, укажемъ только на тѣ начала его политическаго ученія, которыя нужны для нашей цѣли.

Свою теорію государственно конституціоннаго устройства Монтескье основалъ на раздѣленіи, независимости и равновѣсіи трехъ главныхъ властей, изъ которыхъ слагается общая и высшая государственная власть (законодательная, исполнительная и судебная) и на извѣстномъ соединеніи въ государственномъ управленіи трехъ общественныхъ силъ: королевской власти, аристократіи высшихъ родовъ

[1]) Bluntschli. Allg. Staatsrecht, I B. S. 370 etc: „Права парламента и народа были документально выражены и утверждены въ такъ называемой „Declaration of Rights 1689“. Съ этихъ поръ является на сцену собственно конституціонная монархія, какъ національное учрежденіе“.

и представителей народа. То или другое соотношеніе властей и силъ образуетъ форму правленія монархическую, аристократическую или республиканскую. Непремѣннымъ и основнымъ условіемъ безопасности правъ лица и благоустройства государства онъ считаетъ независимость каждой отдѣльной власти въ ея сферѣ; онъ полагаетъ, что эти власти должны быть вручаемы различнымъ учрежденіямъ, должны контролировать другъ друга, взаимно препятствуя злоупотребленіямъ и предотвращая нарушенія правъ. Исполнительную власть Монтескье предоставляетъ королю, законодательную—двумъ палатамъ: сенату—аристократическому и парламенту—народному. Такимъ образомъ Монтескье считаетъ необходимымъ, для блага и обезпеченія всѣхъ, участіе всѣхъ элементовъ въ государственномъ управленіи; каждый будетъ вносить въ него свою долю добра и помѣшаетъ другимъ выходить изъ законныхъ границъ.

Въ подтвержденіе дѣйствительности своей теоріи Монтескье излагаетъ англійское государственное устройство, находя въ немъ основы и подкрѣпленіе ея и доказываетъ, что именно такому отношенію властей, учрежденій и общественныхъ силъ, Англія обязана своей политической свободой, безопасностію личной и общими успѣхами страны [1].

[1] De l'Esprit des Loix, Genève, MDCCXLIX, liv. XI, chap. V—VI, pp. 152—163.

R. Mohl, Gesch. und Lit. der Staatswiss.. I Bd, S. 271—275: Montesquieu's Lehre.

По словамъ Мэна „Англійская конституція была для Монтескье тѣмъ, чѣмъ Гомеръ для авторовъ эпической поэзіи.

Все ученіе Монтескье о государственно-конституціонномъ устройствѣ произвело на современниковъ громадное впечатлѣніе; мало знакомые на континентѣ съ англійскимъ государственнымъ строемъ, они приняли его ссылки на Англію за несомнѣнную истину и развили далѣе и полнѣе его теорію. Особенную силу и сочувствіе она пріобрѣла въ Англіи; лучшіе современные юристы и государственные люди разрабатывали и комментировали англійское государственное устройство на основаніи ученія Монтескье. (De Lolme, Blackstone, Bowyer) [1]. Но наибольшее вліяніе оказалъ принципъ раздѣленія властей, который вообще признанъ былъ основнымъ камнемъ всей политической свободы и преимущественно въ тѣхъ странахъ, гдѣ преобладалъ демократическій духъ. Необходимо однако признать, что первоначальное вліяніе Монтескье было болѣе теоретическое, отвлеченное, нежели положительное: всѣ вѣрили въ то, что его теорія основана на дѣйствительныхъ данныхъ англійскаго строя, всѣ были убѣждены, что его принципы раздѣленія и взаимнаго контроля властей суть несомнѣнныя и великія истины; но до приложенія его ученій на дѣлѣ, въ законодательствѣ, было далеко. Во Франціи, Италіи, Испаніи, Португаліи неограниченная

Въ ней онъ видѣлъ типъ, зеркало, въ которомъ отражалась политическая свобода; онъ поставилъ себѣ задачей выставить рельефно, въ формѣ элементарныхъ истинъ, характеристическія черты англійскаго строя". Maine, Essais sur le gouvernement populaire, p. 307.

[1]) R. Mohl, Gesch. und Lit. der Staatswiss., I, S. 275—276.

монархія была еще въ силѣ; въ Германіи, Пруссіи, Австріи не было даже признаковъ подготовлявшагося глубокаго преобразованія всего государственнаго строя. Францiя первая выступила на путь рѣшительныхъ реформъ, а вслѣдъ затѣмъ и полной замѣны стараго порядка новымъ. Но уже въ эпоху собранія первыхъ государственныхъ штатовъ Франціи, принципы Монтескье оказались недостаточными, и передовые философы и народные вожди требовали другихъ началъ, ставили иныя задачи. Рѣшительное вліяніе оказали здѣсь два явленія: съ одной стороны французская политическая литература, а съ другой, примѣръ Сѣверо-Американской конституціи, выработанной и примѣненной съ полнымъ успѣхомъ.

Какъ видно изъ изложеннаго, Монтескье, хотя и былъ далекъ отъ разумѣнія истинныхъ условій англійскаго строя, тѣмъ не менѣе признавалъ существовавшія въ его время основы государствъ и вовсе не стремился къ коренному преобразованію, а тѣмъ болѣе къ разрушенію вѣковаго Западно-Европейскаго строя. Монтескье признаетъ монархію вполнѣ, даетъ высокое мѣсто аристократическому элементу, призываетъ къ представительству народъ въ извѣстныхъ предѣлахъ и вводитъ свое раздѣленіе властей единственно для того, чтобы задерживать ложные и опасные шаги и не допускать преобладанія и злоупотребленій какой либо одной власти. Потому сочиненіе Монтескье пользовалось такимъ обширнымъ сочувствіемъ въ самыхъ разнообразныхъ интеллигентныхъ кругахъ;

каждый изъ нихъ находилъ въ немъ подкрѣпленіе для себя и бралъ то, что ему особенно соотвѣтствовало.

Не таковы были взгляды и стремленія во Франціи въ 80-хъ и 90-хъ годахъ. Продолжительное господство государства надъ обществомъ, образованіе абсолютной королевской власти, которая въ теченіе послѣднихъ двухъ столѣтій стянула и подчинила себѣ всѣ общественныя силы, а затѣмъ, позабывъ высшія государственныя задачи, превратилась въ личный произволъ, открыла широкій путь для злоупотребленій, растратила матеріальныя силы страны, извратила нравы правящей среды,—все это постепенно ослабляло тамъ уваженіе къ государству и монархическому началу и воскресило старую національную наклонность французовъ къ индивидуализму. Литература какъ общая, такъ и особенно философско-политическая, поддерживала и укрѣпляла это настроеніе, подрывая и разрушая съ особою горячностію, талантомъ и успѣхомъ вѣру въ пользу и необходимость государственныхъ учрежденій и увлекая умы и сердца къ полной личной свободѣ и равенству. Большое вліяніе въ этомъ отношеніи оказали съ одной стороны образцы классическаго міра [1]), съ

[1]) Простота и героизмъ Спарты, народныя движенія Аѳинъ, свобода, высокія гражданскія добродѣтели и преданность республикѣ римскихъ гражданъ, положеніе и заслуги народныхъ трибуновъ. Жизнеописанія Плутарха, труды Тита Ливія и Тацита, рѣчи Цицерона служили настольными книгами не только для мужчинъ, но и для болѣе образованныхъ женщинъ (Laurent, F. Histoire du droit des gens, T. XIII,

другой—въ томъ же направленіи воздѣйствовали начала естественнаго права, которое изображало счастіе и благоденствіе людей, живущихъ свободно отъ общественныхъ узъ и бремени государственной власти.

Подъ вліяніемъ такихъ національныхъ, историческихъ и культурныхъ условій во Франціи къ концу XVIII вѣка утвердилось отвращеніе къ требованіямъ государственной дисциплины, стремленіе къ индивидуализму и полной личной независимости, возросло желаніе какъ можно менѣе повиноваться и уступать цѣлому. Представителемъ и главнымъ двигателемъ этого направленія былъ Ж. Ж. Руссо съ его „Du contrat social“, по ученію котораго человѣкъ рождается свободнымъ [1]) и вступаетъ въ государственный союзъ лишь въ силу необходимости, для учрежденія общей, болѣе могущественной защиты и безопасности всѣхъ, причемъ въ случаѣ

pp. 62—93.—Градовскій, А. Государственное право важнѣйшихъ европейскихъ державъ, Т. I, С.-ПБ. 1886, стр 408—409); „нѣкоторыя изъ нихъ“, говоритъ Лоранъ, даже „принимали латинскія имена Корнелін, Лукреціи, Сервиліи или же называли себя просто римлянками, воображая, что въ этомъ магическомъ словѣ вмѣщаются всѣ демократическія добродѣтели“ (Laurent, Hist. du droit des gens, T. XIII, p. 79). „Міръ пустъ со временъ Римлянъ“, провозглашаетъ Сенъ-Жюстъ, „ихъ память наполняетъ его и возвѣщаетъ свободу“ (Id. T. XIII, p. 82: Saint-Just, Rapport du 30 mars 1794). По словамъ Робеспьера „Спарта сверкаетъ какъ молнія среди непроницаемой мглы“ [Тэнъ, И. Соціализмъ и правительство, С.-ПБ. стр. 8: Buchez et Roux, Histoire parlementaire de la Révolution française, XXXII, 354. (Рѣчь Робеспьера въ конвентѣ, флореаля 18, года II)].

[1]) J. J. Rousseau, Du contrat social, Paris, An 3 de la République, Liv. I, chap. I, p. 4.

гнета или неудовлетворенія люди могутъ уничтожить союзъ и возвратиться на лоно первобытнаго благополучія. Такимъ образомъ, государство не было идеаломъ Руссо; онъ находилъ его лишь въ состояніи естественной свободы, убѣжденный, что ничѣмъ не связанный дикарь гораздо счастливѣе человѣка, живущаго въ обществѣ, испорченнаго и угнетеннаго [1]).

Въ то время какъ французскіе публицисты и философы, забывая дѣйствительную жизнь, составляли привлекательныя картины естественной свободы и увлекали равенствомъ, добродѣтелями и высокимъ героизмомъ Грековъ и Римлянъ, вдали отъ Европы, въ нынѣшнихъ Сѣверо-Американскихъ штатахъ, совершилось важное событіе, имѣвшее рѣшительное вліяніе на ходъ и характеръ преобразовательнаго движенія въ государственной жизни Франціи, а чрезъ ея посредство и въ прочихъ странахъ Западной Европы [2]). Это было освобожденіе Сѣверо-Американскихъ колоній отъ господства Англіи и выработанныя ими конституціи, созданныя на весьма демократическихъ основахъ. Декларація 4 Іюля 1776 г., федеральная конституція 17 Сентября 1787 г., а еще болѣе конституціи отдѣльныхъ штатовъ, предоставлявшія гражданамъ широкія личныя и политическія права и

[1]) Rousseau, Collection complète, T. I, Genève, MDCCLXXXII, Discours sur l'origine et les fondemens de l'inégalité, pp. 53, 71, 73, 79, 85, 93, 95—98, 101, 106—108, 110, 112, 117—118, 120—129.

[2]) Maine, Essais sur le gouvernement populaire, pp. 25—26.

основавшія правительство на народной волѣ, во многомъ напоминали начала Руссо и общественнаго договора.

Успѣхъ приведенныхъ въ дѣйствіе конституцій, общее спокойствіе и довольство, водворившіяся съ первыхъ же шаговъ въ новомъ государствѣ, произвели чрезвычайное впечатлѣніе на западно-европейцевъ, которые приняли ихъ за убѣдительное подтвержденіе истинности и плодотворности идеаловъ Руссо и его школы и стремились осуществить ихъ у себя какъ можно скорѣе и рѣшительнѣе.

Увлеченные собственными теоріями и поддержанные примѣромъ Сѣверо-Американскихъ штатовъ, французы вступили на революціонный путь, разрушили вѣковыя учрежденія своего государства и на расчищенномъ полѣ стали создавать новое зданіе конституціонно-представительнаго порядка, увѣренные, что они лишь продолжаютъ дѣло Сѣвероамериканцевъ.

Но оказалось, что революціонная буря прошла лишь по вершинамъ, не коснувшись корней, и что вся Франція покрыта историческими и соціальными отношеніями, измѣненіе которыхъ требуетъ вѣковыхъ усилій.

Равнымъ образомъ, французскіе теоретики и реформаторы проглядѣли, что Американцы, хотя и были знакомы съ политической французской литературой и одобряли стремленія французскихъ учителей и преобразователей, однако же руководились при выработкѣ своей конституціи не только ученіемъ французскихъ радикаловъ, но и теоріей Мон-

теснье, а еще болѣе историческимъ опытомъ и положительными учрежденіями англійскаго государственнаго строя. Тогдашніе вожди общественнаго мнѣнія Гамильтонъ и Мадисонъ (издатели и сотрудники журнала Fédéraliste), по удостовѣренію Мэна, „весьма вѣрно понимали недостатки античныхъ республикъ, прилежно изучали основы государственной организаціи Нидерландскихъ штатовъ, знакомы были даже съ строемъ Германской священной имперіи, и есть основаніе думать, что эти забытыя установленія Нидерландовъ и Германіи вліяли на редакторовъ американской конституціи притягивающимъ и отталкивающимъ образомъ“.[1]).

Впрочемъ, болѣе всего послужилъ Американцамъ собственный опытъ. Уже во время подчиненія своего Англіи, американскія колоніи пользовались извѣстной мѣстной, провинціальной свободой и представительствомъ и потому были знакомы съ дѣйствительными условіями и практикою общественнаго управленія. Затѣмъ, еще до окончательнаго утвержденія своей союзной конституціи, они успѣли извлечь богатый и плодотворный запасъ свѣдѣній, предупрежденій и указаній изъ примѣненія предварительныхъ основаній государственнаго устройства, выработанныхъ ими въ 1776 и 1781 годахъ [2]).

Вслѣдствіе всего этого Сѣверо-Американская конституція, сходная съ ученіями западно-европейскихъ теоретиковъ, была въ то же время и отлична отъ нихъ; въ ней нѣтъ вѣры ни въ безуслов-

[1]) Maine, id. pp. 287—288.
[2]) Maine, id. p. 288.

ность свободы, ни въ самоограниченіе власти, ни въ непогрѣшимость и безкорыстіе индивидуальныхъ стремленій. Оттого въ Сѣверо-Американской конституціи основныя личныя права опредѣлены точно, установлены строгія мѣры суда и полиціи какъ противъ нарушителей свободы другихъ, такъ и въ огражденіе государственной безопасности; власть исполнительная обставлена тѣсными и отвѣтственными предѣлами, но въ своемъ кругѣ независима и сильна; конгрессу представителей даны нужныя полномочія для охраны правъ лица и государства, но ему не предоставлена абсолютная власть надъ страною; высшимъ сувереномъ является народъ, къ голосу котораго конгрессъ долженъ обращаться по всѣмъ кореннымъ вопросамъ государственныхъ преобразованій. Въ огражденіе отъ опасныхъ стремленій къ поспѣшнымъ и неосмотрительнымъ измѣненіямъ конституціи, приняты по отношенію къ послѣднимъ спеціальныя формальности и предосторожности и установлена „особая законодательная процедура [1]), предназначенная гарантировать зрѣлость, возможную степень безпристрастія и свободу

[1]) § 5 Американской Союзной конституціи 17-го Сентября 1787 г. гласитъ:

„Каждый разъ, когда двѣ трети обѣихъ палатъ сочтутъ необходимымъ, конгрессъ предлагаетъ измѣненія настоящей конституціи, или, по требованію законодательныхъ собраній двухъ третей различныхъ штатовъ созоветъ конвентъ для дополненій, которыя, въ обоихъ случаяхъ, тогда войдутъ въ конституцію, какъ ея дѣйствительныя, составныя части, когда будутъ утверждены законодательными собраніями или конвентами трехъ четвертей различныхъ штатовъ, сообразно предложенному конгрессомъ способу ратификаціи“. (F. R. Dareste, Les constitutions modernes, T. II, Paris, 1883, p. 401).

ихъ обсужденія“ и утвержденія [1]). Самое отношеніе федеральныхъ властей къ отдѣльнымъ штатамъ опредѣлено такъ удачно и гармонично, что, до открытія борьбы за освобожденіе рабовъ, между Союзомъ и его членами не возникало ни одного важнаго разногласія и раздора.

Словомъ въ Сѣверо-Американской конституціи были счастливо соединены свобода и порядокъ, единство и разграниченіе власти; сверхъ того, съ удивительной прозорливостію и практичностію были предусмотрѣны опасности, возможность конституціонныхъ нарушеній и, для предупрежденія ихъ, установлены преграды, противовѣсы, которые не служатъ однако ни тормазомъ для правильнаго хода дѣлъ, ни поводомъ для злоупотребленій.

Эти особенности и достоинства Сѣверо-Американской конституціи были просмотрѣны французскими реформаторами и теоретиками.—Декларація 26 Августа 1789 г., послѣдующія преобразованія и конституція 1791 г. отличаются рѣшительнымъ господствомъ абсолютныхъ началъ, исключающихъ всякое равновѣсіе властей и устраняющихъ задержки въ организаціи учрежденій. Во главѣ этой деклараціи и упомянутой конституціи поставлены основныя права личныя и политическія, причемъ тѣ и другія совершенно смѣшаны [2]).

---

[1]) Maine, Essais sur le gouv. popul., p. 180, 334, 336—341. Лохвицкій, А. Обзоръ современныхъ конституцій, Ч. II, СПБ., 1865, стр. 133.

[2]) Faustin-Adolphe Hélie, Les constitutions de la France, Paris, 1879, Art. VIII, 26 août—3 novembre 1789.—Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, p. 30 etc.

Въ конституціи 1791 г. все сводится къ единовластію и уничтоженію какихъ либо регуляторовъ въ сферѣ государственныхъ учрежденій.

Вершиною и центромъ поставленъ законодательный корпусъ, которому подчинены всѣ силы и учрежденія [1]. Это законодательное собраніе опасалось даже министровъ, назначаемыхъ изъ собственной среды, потому что, опираясь на парламентарное большинство, они всегда сильнѣе тѣхъ, которые назначаются безсильнымъ королемъ.

Самъ народъ, этотъ высшій суверенъ государства [2], пользуется своими правами только во время избранія депутатовъ, мѣстныхъ правителей и судей [3].

Королю предоставлена извѣстная власть, очевидно только потому, что не рѣшались уничтожить ее вполнѣ, но онъ низводился на степень простаго

Dufau, etc. Collection des constitutions, V. I, Paris, 1830, Constit. 3 Sept. 1791, p. 96 etc.

[1]) Единство народа представляется единствомъ законодательнаго корпуса; онъ одинъ имѣетъ право предлагать и постановлять законы; онъ опредѣляетъ доходы и расходы, объявляетъ войну и утверждаетъ миръ; учреждаетъ и упраздняетъ государственныя должности, опредѣляетъ, по предложенію короля, количество войска и т. п. Законодательный корпусъ, какъ верховный державецъ власти, самостоятельно собирается и возобновляется, по собственному постановленію длитъ, отсрочиваетъ и заканчиваетъ свои засѣданія, самъ назначаетъ срокъ и мѣсто своихъ сессій. (Dufau, id. p. 102, § 1; pp. 113—114, § 1, $_1$, $_2$, $_3$; §§ 2, 3; § 1, $_5$, $_8$; p. 102, §§ 1, 2; p. 114, § 4; p. 117, § 3).

[2]) Суверенитетъ полный, нераздѣльный, неотчуждаемый, присвоенъ одному народу, отъ котораго исходятъ всѣ законы и власти, имѣющіе характеръ уполномочія, должности.—(Dufau, id., p. 101, §§ 1, 2; p. 97, Décl. 6).

[3]) Dufau, id. p. 103, § 6; p. 104, § 1; p. 120, § 2; p. 121, § 2.

слуги, который долженъ дѣлать и исполнять все то, что желаетъ и что предписываетъ законодательный корпусъ [1]); послѣднее обнаружилось на дѣлѣ, когда король наложилъ свое veto на декреты противъ эмигрантовъ и духовенства.

Республиканская конституція 1793 г., уже безъ короля, была лишь продолженіемъ и крайнимъ развитіемъ конституціонныхъ началъ 1791 г. Ею вводится всеобщее голосованіе съ правомъ непосредственнаго избранія представителей и полнымъ уничтоженіемъ ценза. Законы подлежатъ одобренію первичныхъ департаментскихъ собраній гражданъ; послѣднее дается въ отрицательной формѣ. Законодательному корпусу предоставляется изготовленіе законопроектовъ, предлагаемыхъ имъ народу на утвержденіе и изданіе декретовъ по предметамъ внутренняго управленія и международныхъ сношеній. Все мѣстное управленіе основывается на мѣстномъ же верховенствѣ гражданъ. Мѣстныя должностныя лица, а также суды всѣхъ степеней, изби-

---

1) Исполнительная власть вручается королю, какъ уполномоченному націи, не имѣющему никакой самостоятельности ни въ сферѣ законодательства, ни въ области управленія. Ему оставлено право veto, теряющее однако свою силу, если законодательный корпусъ въ однихъ и тѣхъ же выраженіяхъ повторитъ свой декретъ въ теченіе двухъ законодательныхъ періодовъ, слѣдующихъ за тѣмъ, когда законъ впервые былъ предложенъ монарху. Король дѣйствуетъ посредствомъ министровъ и другихъ агентовъ, причемъ министры не вправѣ быть депутатами и вполнѣ отвѣтствуютъ передъ законодательнымъ корпусомъ, которому представляютъ отчеты, даютъ объясненія и который можетъ предавать ихъ суду. (Dufau, id. p. 101, § 4; p. 118, § 1; p. 116, §§ 1, 2, 3; p. 112, §§ 1, 2, 5, 6, 7; p. 118, § 10; p. 113, § 1, 10).

раются общинными, окружными и департаментскими собраніями. Исполнительная власть ввѣряется исполнительному совѣту, причемъ половина его состава ежегодно выходитъ и замѣняется вновь избранными лицами. Совѣту вручается руководство общею администраціею и надзоръ за нею; онъ дѣйствуетъ только для исполненія законовъ и декретовъ законодательнаго корпуса [1]). Въ довершеніе всего, гражданамъ въ ихъ совокупности и каждому въ отдѣльности предоставляется право высшаго надзора и охраненія общей свободы и общихъ правъ [2]).

Подобное начало было собственно торжественнымъ признаніемъ индивидуальнаго самовластія, разрушеніемъ равновѣсія силъ и могло породить или анархію, или диктатуру и цезаризмъ. Тамъ, гдѣ каждый былъ неограниченнымъ судьею общественнаго порядка и носителемъ неограниченной власти, —тамъ, естественно, болѣе способный, счастливый и отвѣчавшій вкусамъ и потребностямъ большинства, долженъ былъ одолѣть другихъ и сдѣлаться общимъ властителемъ.

Такъ и случилось. Обнаружившееся еще до 1793 г. полное разстройство какъ внутреннихъ, такъ и внѣшнихъ дѣлъ, непрерывныя и повсемѣст-

[1]) Dufau, id. p. 135, § 29; p. 136, § 8; p. 137, §§ 23, 21, 28; p. 139, §§ 59, 53, 55; p. 141, §§ 79, 80, 86, 88, 91; p. 142, §§ 97, 100; p. 140, §§ 62, 63, 64, 65.

[2]) „Въ случаѣ нарушенія правительствомъ правъ народа", гласитъ ст. 35 Деклараціи 24 Іюня 1793 г. „возстаніе есть священнѣйшая и непремѣннѣйшая обязанность какъ всего народа, такъ и каждой его доли". (Dufau, id., pp. 135—136, §§ 33, 34, 35).

ныя волненія въ клубахъ, народныхъ собраніяхъ, парижскихъ городскихъ секціяхъ, провинціяхъ и городахъ, вызвали къ жизни національный конвентъ съ его ужасами и страшнымъ деспотизмомъ; въ свою очередь онъ создалъ директорію, превратившуюся въ консульство, а консульство перешло въ цезаризмъ Наполеона, который, хотя и подавилъ анархію и водворилъ порядокъ, но за то создалъ, для поддержанія своего режима, милитаризмъ и внесъ войну во всѣ страны Европы.

Конституція 1793 г. завершила крайне революціонное преобразованіе французскаго государственнаго порядка въ послѣднее десятилѣтіе XVIII вѣка. Вслѣдствіе внутреннихъ волненій и внѣшнихъ опасностей конституція эта не была приведена въ дѣйствіе, но начала ея остались французскому народу печальнымъ наслѣдствомъ и вспоминались какъ идеалъ и въ 1848 г. и въ дни парижской коммуны, когда народныя массы вышли на просторъ и отдались руководству агитаторовъ и политическихъ клубовъ.

Такъ кончился первый періодъ развитія западно-европейскаго конституціонно-представительнаго устройства, теоретически зародившагося на континентѣ (Монтескье, особенно Руссо и его послѣдователи), примѣненнаго съ успѣхомъ въ Сѣверной Америкѣ и законченнаго французскими революціонерами—практиками, которые погубили себя и свое дѣло личнымъ самовластіемъ и общею анархіей.

ГЛАВА III.

Наполеонъ I, призванный обстоятельствами къ водворенію порядка и безопасности, ни по свойству своего ума, ни по характеру, не могъ дать нужнаго простора для развитія конституціонно-представительнаго управленія. Онъ утвердилъ государственный порядокъ единственно на господствѣ власти, поддержанной военною силою; поэтому конституціонная жизнь могла возродиться въ Западной Европѣ только послѣ паденія его владычества, т. е. съ 15-го года XIX столѣтія.

Обыкновенно время съ 1815 до 1830 г. называютъ, и до извѣстной степени справедливо, реакціоннымъ. Дѣйствительно, съ 15 года всѣ общественныя силы и государственныя учрежденія Западной Европы, потерпѣвшія крушеніе въ революціонный періодъ, стремились возстановить свое положеніе и дѣйствіе въ условіяхъ старой, до-революціонной монархіи. Но съ одной стороны многое изъ разрушеннаго и исключеннаго было совершенно подорвано и негодно къ новой жизни, а съ другой —многія начала, выработанныя и испытанныя въ революціонную эпоху, составили дѣйствительную потребность обществъ, вполнѣ сознанную и необходимую для людей XIX вѣка. Поэтому, хотя съ 15-го

года текущаго столѣтія реакція и поднялась съ большою энергіею и надеждами, но она оказалась не въ силахъ совершенно устранить новыя начала личной и государственной жизни и вынуждена была предоставить имъ извѣстное мѣсто, на ряду съ собой; такимъ образомъ, періодъ времени, начиная съ 15-го года, нельзя признать вполнѣ реакціоннымъ; по своимъ основаніямъ и характеру онъ глубоко отличается какъ отъ основъ революціонныхъ, такъ и отъ строя старой монархіи.

Главнѣйшимъ выраженіемъ происшедшаго тогда соединенія новыхъ и старыхъ элементовъ можетъ быть признано установленіе монархической конституціонно-представительной формы правленія, введенной сначала во Франціи (хартія 1814 г.) и постепенно прививавшейся въ другихъ странахъ Западной Европы, конечно, въ различныхъ условіяхъ, границахъ и формахъ. Голландія и Норвегія получили свое конституціонное устройство еще въ 1814 г., а затѣмъ и нѣкоторыя нѣмецкія государства ввели у себя представительный образъ правленія; такъ напр. Саксенъ-Веймаръ (1816 г.), Баварія и Баденъ (1818 г.), Виртембергъ (1819 г.), Гессенъ-Дармштадтъ (1820 г.). Процессъ признанія и введенія конституціоннаго строя совершался съ большимъ трудомъ и колебаніями, при непрерывной борьбѣ реакціонныхъ началъ абсолютизма и сословныхъ привилегій, все еще не терявшихъ надежды на возвращеніе къ минувшему порядку.

Революція во Франціи 1830 г. пробудила демократическія воспоминанія 1789—93 годовъ, пре-

кратила мечты о возстановленіи сословной организаціи, но не измѣнила, по существу, хода вещей, и время съ 1830 по 1848 г. отличается отъ предшествовавшаго періода только бо̀льшимъ упроченіемъ и нѣкоторымъ распространеніемъ конституціоннаго режима [1]).

Съ 1848 года либеральное, конституціонно-представительное устройство получаетъ рѣшительное преобладаніе въ Западной Европѣ, признается непремѣнною принадлежностію каждаго свободнаго политическаго устройства, а вмѣстѣ съ тѣмъ и демократическія идеи постепенно распространяются въ массахъ населенія.

Главная задача всего конституціонно-представительнаго развитія Западной Европы съ 1815 до 1848 г. заключалась въ примиреніи принциповъ единства государства, суверенитета государственной власти съ индивидуальною свободою и народными правами, охраняемыми представительствомъ.

Требовалось такое примиреніе, при которомъ каждый элементъ выполнялъ бы свое назначеніе, не нанося въ то же время ущерба другому и содѣйствуя общему ходу государства. Задача трудная, такъ какъ оба элемента одинаково способны къ постепенному росту и развитію, вслѣдствіе чего установленіе между ними постоянной границы являлось дѣломъ недостижимымъ [2]).

---

[1]) Бельгія (1831 г.), Кургессенъ, Саксонія (1831 г.), Брауншвейгъ (1832 г.), Ганноверъ (1833 г.), Испанія (1834 г.), Португалія, окончательно упрочившая конституцію 1826 г. въ 1842 г.

[2]) Де-Мэстръ предлагалъ достигнуть желаемой гармоніи посредствомъ поглощенія одной силы свойствами другой; онъ

Разрѣшеніе указанной задачи въ Западно-Европейскихъ государствахъ усложнялось еще и потому,

---

требуетъ „патріотизма, т. е. самоотреченія индивидуума“ въ пользу цѣлаго и его высшихъ и общихъ цѣлей. „Le patriotisme c'est l'abnégation individuelle“. „Человѣческій разумъ“, говоритъ онъ „предоставленный собственнымъ индивидуальнымъ силамъ, совершенно ничтоженъ; онъ немощенъ не только въ области творчества, но даже въ дѣлѣ сохраненія какой бы то ни было религіозной или политической ассоціаціи, потому что порождаетъ лишь несогласія и потому что человѣкъ для своего руководства нуждается не въ задачахъ, а въ вѣрованіяхъ. Его колыбель должна быть окружена догматами и когда пробуждается его разсудокъ, онъ долженъ воспринять уже готовыя мнѣнія. Ничто такъ не существенно для человѣка какъ предразсудки, т. е. извѣстныя мнѣнія, усваиваемыя имъ безъ предварительнаго обсужденія ихъ. Они составляютъ величайшую его потребность, являются истинными элементами его счастія и палладіумомъ его могущества. Безъ нихъ не можетъ быть ни культа, ни морали, ни правительства. Необходимо, чтобы религіозные и политическіе догматы, взаимно переплетаясь и смѣшиваясь, сообща образовали универсальный или національный разумъ, достаточно сильный для подавленія аберрацій индивидуальнаго ума, этого, по природѣ своей, смертельнаго врага всякаго, какого бы то ни было союза, ибо онъ вызываетъ лишь различія во мнѣніяхъ. Всѣ извѣстные народы были счастливы и могущественны въ зависимости отъ степени своего повиновенія національному разуму, который есть не что-либо иное, какъ уничтоженіе индивидуальныхъ догматовъ и абсолютно всеобщее царство національныхъ, т. е. полезныхъ предразсудковъ. Если каждый станетъ судьею правительственныхъ принциповъ, то немедленно же начнется гражданская анархія или уничтоженіе политическаго верховенства. Правительство—это настоящая религія; оно имѣетъ свои догматы, свои чудеса, своихъ священниковъ; подчинять его обсужденію каждаго индивидуума—значило бы его уничтожить; оно существуетъ только національнымъ разумомъ, т. е. политической вѣрой. Человѣческій умъ долженъ уничтожиться, потеряться въ національномъ разумѣ, обративъ свое индивидуальное существованіе въ общее (commune). Что такое *патріотизмъ?* Это тотъ національный разумъ, о которомъ я говорю, это индивидуальное *отреченіе.* Вѣра и патріотизмъ—вотъ великіе

что, за исключеніемъ Швейцаріи, монархизмъ имѣлъ тамъ повсемѣстно историческіе корни и королевская власть располагала авторитетомъ и многочисленными приверженцами. Въ самой Франціи не только возвратившіеся эмигранты, но все дворянство, духовенство, сельское населеніе и даже многіе мыслители были проникнуты вѣрою въ необходимость возстановленной монархіи.

Въ Германіи монархическія убѣжденія держались еще крѣпче и сильнѣе. Въ монархіи видѣли тамъ самое естественное и чистое выраженіе народной жизни, ея единства, цѣлей и интересовъ [1]).

Наиболѣе раннимъ, систематическимъ и талантливымъ выразителемъ конституціонно-представительной системы начала XIX вѣка былъ Б.-Констанъ, въ ученіи котораго отразились политическія мысли и стремленія всѣхъ либерально-умѣренныхъ людей тогдашняго общества, желавшихъ свободы и твердаго порядка. „Безъ преувеличенія", говоритъ Моль, „Esquisse Б.-Констана можно назвать краеугольнымъ камнемъ конституціонной теоріи, распространившейся на материкѣ послѣ сверженія французскаго владычества,... катехизисомъ умѣреннаго либерализма" [2]).

Б.-Констанъ рѣшительно отвергаетъ абсолют-

чудотворцы нашего міра; они знаютъ только два слова: подчиненіе и вѣрованіе, но ими подъемлютъ вселенную". (Oeuvres inédites du comte Joseph de Maistre (Mélanges) publiées par le comte Charles de Maistre, Paris, 1870, pp. 246—248).

[1]) Mohl, Gesch. u. Lit. d. Staatswiss., § 5, S. 312: Противники конституціонной системы.

[2]) Mohl, Gesch. u. Lit., S. 303—304.

ный характеръ народнаго суверенитста. „На землѣ нѣтъ неограниченнаго господства; всякая власть, а равно и ея источникъ должны быть заключены въ извѣстные предѣлы, какъ власть народа и его представителей, такъ и власть монарха и закона. Ограниченіе суверенитета возможно и достигается во-первыхъ при помощи силы общественнаго мнѣнія, а во-вторыхъ посредствомъ правильной организаціи государства и извѣстнаго распредѣленія и равновѣсія властей“ [1]).

Три государственныя власти, по ученію Б.-Констана, (исполнительная, законодательная и судебная) суть три колеса (ressorts), которыя служатъ общему движенію, дѣйствуя каждое въ своей области. Король стоитъ посрединѣ, но выше этихъ властей. Если колеса, испортившись, начнутъ взаимно перекрещиваться, сталкиваться и мѣшать другъ другу, то нужна особая сила для исправленія ихъ. Послѣдняя не присвоивается ни одному изъ колесъ, во избѣжаніе подавленія имъ остальныхъ, но можетъ принадлежать только монарху, который, въ качествѣ нейтральнаго, дѣйствуетъ повсюду, гдѣ въ немъ окажется надобность. Такъ, если министры дурно управляютъ или злоупотребляютъ своимъ положеніемъ, то король удаляетъ ихъ, если представители дѣйствуютъ ложно, то онъ распускаетъ ихъ, если, наконецъ, суды налагаютъ слишкомъ суровыя наказанія, то король смягчаетъ приговоры или же милуетъ осужденныхъ. Одинъ монархъ заключаетъ въ себѣ всѣ условія, нужныя

[1]) B. Constant, Princ. de polit., ch. I, pp. 7—16.

для такого положенія: онъ облеченъ могуществомъ преданій, окруженъ традиціоннымъ уваженіемъ, стоитъ внѣ и выше партійной борьбы, такъ сказать „паритъ надъ человѣческими волненіями", относится безпристрастно ко всѣмъ сторонамъ и силамъ, будучи единственно заинтересованъ въ сохраненіи порядка, огражденіи свободы и общемъ преуспѣяніи своей страны.

Ошибка первой попытки организовать конституціонную монархію во Франціи заключалась, по мнѣнію Б.-Констана, именно въ томъ, что, боясь монарха, его слишкомъ ограничили. Почти всѣ конституціи погрѣшали въ томъ, что не создали нейтральной власти, допуская преобладаніе одной изъ государственныхъ властей. Конечно, король можетъ позабыть свой долгъ и интересъ, а потому необходимы извѣстныя предосторожности, дабы онъ не подавлялъ другихъ силъ; эти гарантіи заключаются въ томъ, что никакой законъ не дѣйствителенъ безъ предварительнаго принятія его палатами, что никакое распоряженіе не подлежитъ исполненію безъ надлежащаго скрѣпленія его отвѣтственною министерскою подписью, что всякій приговоръ произносится не иначе, какъ независимыми судами, что существуетъ наконецъ: институтъ присяжныхъ, свободное представительство и самостоятельная пресса, отвѣтственная только передъ судомъ присяжныхъ, въ случаѣ нарушенія ею законовъ о печати [1]).

[1]) Id. Princ de polit., ch. II, pp. 19—22; ch. XVI, pp. 125—126; Avant-propos, pp. 173—174; Esquis. de const., ch I, pp. 178—179; ch. II, pp. 183—184.

Теорія Б.-Констана не только соотвѣтствовала потребностямъ своего времени и общества, но и заключала въ себѣ сѣмена послѣдующаго, какъ умѣренно-консервативнаго, такъ и болѣе либеральнаго, конституціоннаго развитія Западной Европы. Если мысли Б.-Констана о наслѣдственной палатѣ перовъ, а равно и о поземельной собственности, какъ главномъ основаніи избранія и избираемости, были только данью времени и обстоятельствъ, то доктрины его о народномъ суверенитетѣ, о политической свободѣ и равенствѣ правъ, о значеніи представительства, объ отвѣтственности министровъ, о повиновеніи, обязательномъ только въ предѣлахъ закона, о самостоятельныхъ судахъ и свободѣ печати составляютъ именно тѣ вопросы и задачи, къ разрѣшенію которыхъ стремились и позднѣйшіе государственные дѣятели, политики и ученые, только въ болѣе широкихъ размѣрахъ [1]).

---

[1]) Вслѣдствіе этого считаемъ умѣстнымъ изложить въ главныхъ чертахъ конституціонную организацію Б. Констана. Въ государственномъ строѣ онъ различаетъ четыре силы: власть королевскую, законодательную, исполнительную и судебную (Esquisse de const, chap. I, p. 177). Роковая погрѣшность почти всѣхъ конституцій заключалась въ униженіи королевской власти до уровня простаго исполненія и въ возвышеніи исполнительной до королевской (Esquis., ch. I, pp. 179—180). Наслѣдственный монархъ есть особое существо (un être à part), занимающее вершину государственнаго зданія и господствующее надъ всѣми его силами; его власть нейтральна и посредствующа, его лицо священно и безотвѣтственно (Princ. de polit., ch. II, p. 24. Esquis., ch. II, pp. 182—193). Законодательная власть принадлежитъ палатамъ и королю; безъ утвержденія монарха никакое постановленіе палатъ не имѣетъ силы (Esquis., ch. IV, p. 199; ch. II, p. 184). Право представительства присвоивается двумъ палатамъ. Первая, высшая

Теорія Б.-Констана имѣла существенное вліяніе на развитіе положительнаго конституціоннаго

слагается изъ наслѣдственныхъ перовъ, назначаемыхъ королемъ въ неограниченномъ количествѣ. Наслѣдственная палата необходима въ наслѣдственной монархіи, будучи съ ней непосредственно связана, она ее оберегаетъ и въ то же время, будучи несмѣняема, она самостоятельна въ своихъ дѣйствіяхъ (Esquis., ch. IV, pp. 199—202). Вторая палата состоитъ изъ представителей, непосредственно избранныхъ народомъ. Народный инстинктъ съумѣетъ выбрать лучшихъ и наиболѣе просвѣщенныхъ. (Esquis., ch. IV, p. 203). Ни одно государство не предоставляетъ всѣмъ своимъ обывателямъ равныхъ политическихъ правъ; только собственность, и въ особенности поземельная, дѣлаетъ гражданъ способными къ пользованію ими; она обезпечиваетъ имъ достатокъ, даетъ досугъ, необходимый для пріобрѣтенія познаній, она, однимъ словомъ, порождаетъ истинныя условія какъ избранія, такъ и избираемости. (Esquis., ch. VII, pp. 251—252, p. 254; Princ., ch. VI, pp. 53—62). Народное представительство необходимо; оно служитъ органомъ народа, опорой—правительству, гарантіею—государственнымъ финансамъ. Безъ представительства нація изолируется отъ своего вождя, а индивидуумы—отъ націи, о существованіи которой ничто не свидѣтельствуетъ (dont rien ne constatera l'existence). Единственно представительныя собранія вносятъ жизнь въ политическое тѣло. Но они должны быть поставлены въ опредѣленныя границы, иначе вырождаются въ тиранію и притомъ въ самую ужасную, ослѣпленную и неумолимую, даже для своихъ сочленовъ. Ограниченія, налагаемыя на представительства ихъ собственной властію, недостаточны, ибо тоже самое большинство, которое согласилось сковать себя извѣстными формами, точно также можетъ ихъ и нарушить, а потому необходимо, чтобы представительныя собранія сдерживались силой, стоящей внѣ ихъ, т. е. монархомъ, имѣющимъ право распустить палату и, вслѣдъ затѣмъ, обратиться съ призывомъ къ народу для избранія новой (Princ., ch. III, pp. 30—34). Народные представители не должны быть оплачиваемы, ибо вознагражденіе только привлекаетъ дурныя силы и вредно отзывается на ихъ составѣ (Esquis., ch. IV, pp. 225—227). Члены второй палаты не подлежатъ ни отозванію, ни изгнанію, ни исключенію, за изъятіемъ предусмотрѣнныхъ закономъ фактовъ преступленія, въ случаѣ совершенія ихъ депу-

права прежде всего во Франціи, а потомъ и въ другихъ государствахъ Западной Европы; Б.-Кон-

---

татами (Esquis., ch. IV, pp. 228—230). Палата во всей ея цѣлости (en entier) возобновляется періодически; король отсрочиваетъ ея засѣданія и имѣетъ полное право распустить ее съ тѣмъ, чтобы назначить новые выборы (Esquis., ch. IV, p. 230; ch. II, p. 187; avant-propos, p. 173.—Princ., ch. II, pp. 28—29). Власть исполнительная вручается министрамъ, назначаемымъ и смѣняемымъ королемъ. Министры могутъ быть назначаемы монархомъ изъ состава представительнаго собранія, подъ условіемъ переизбранія ихъ; они представляютъ собою дѣйствующую и отвѣтственную силу государства. (Esquis., ch. II, p. 188; ch. III, pp. 194—197; ch. IV, pp. 220—223. Princ., ch. II, p. 19). Министры отвѣтствуютъ за дурное управленіе, за незаконныя дѣйствія, хотя и не имѣющія прямаго отношенія къ частнымъ лицамъ, но предосудительныя для общественнаго интереса, за посягательство на свободу, безопасность и индивидуальную собственность. Въ первыхъ двухъ случаяхъ они подлежатъ обвиненію палаты депутатовъ и суду палаты перовъ, въ третьемъ же—обыкновеннымъ судамъ. Постановленія представительныхъ собраній, заключающія въ себѣ не обвиненіе, а простое объявленіе недовѣрія или порицаніе министровъ, не допускаются, ибо они уничтожаютъ всякую устойчивость въ положеніи послѣднихъ и лишаютъ корону права дѣйствительнаго назначенія ихъ. (Princ., ch. IX, pp. 70—73, p. 78; ch. X, pp. 87—89). Отвѣтственность министровъ не покрываетъ подчиненныхъ имъ агентовъ, которые сами подлежатъ отвѣту и суду присяжныхъ за нарушенія, совершаемыя ими, хотя бы и по приказу своихъ начальниковъ. (Princ., ch. XI, pp. 90 et 94). Назначеніе министровъ изъ состава представительнаго собранія и присутствіе ихъ тамъ представляютъ существенныя гарантіи и преимущества; такимъ образомъ, устанавливается постоянный и живой обмѣнъ мыслей между народнымъ представительствомъ и правительствомъ. Министры, если они невинны, имѣютъ полную возможность оправдать свои мѣропріятія и дѣйствія, защитить себя и свои проекты, наконецъ, непосредственно выслушивать, выражаемые представительствомъ, желанія и доводы. Притомъ же оппозиція, недовольная или даже завистливая, нападая на людей, ихъ ошибки, погрѣшности, заблужденія, неспособность, не коснется самаго учрежденія, будучи связана какъ расчетомъ, такъ

станъ былъ даже призванъ къ участію въ составленіи „дополнительнаго акта“ 22 Апрѣля 1815 г. [1]), даннаго Наполеономъ послѣ его бѣгства съ острова Эльбы и возвращенія во Францію, когда онъ объявилъ, что впредь намѣренъ управлять по инымъ, болѣе свободнымъ началамъ.

Конечно, ни Людовикъ XVIII, ни тѣмъ болѣе Карлъ X не могли принять доктрину Б.-Констана во всей ея полнотѣ, ибо она не согласовалась ни съ ихъ личными убѣжденіями, ни съ настроеніемъ тѣхъ политическихъ и общественныхъ сферъ, среди которыхъ начали свою дѣятельность первые конституціонные французскіе короли и которыя оказали существенное вліяніе на установленіе новаго государственнаго порядка во Франціи. Такъ въ декла-

и надеждой въ свою очередь занять аттакуемое мѣсто и выполнять обязанности своихъ теперешнихъ противниковъ. Даже тотъ, кто пожелалъ бы ослабить исполнительную власть, пощадитъ ее, имѣя въ виду, что въ будущемъ она можетъ сдѣлаться также и его собственною. (Princ., ch. VII, pp. 65—67. Esquis., ch. IV, pp. 221—222). Въ распоряженіи исполнительной власти находятся полицейская и военная силы страны, состоящія изъ регулярнаго войска, національной гвардіи и жандарменіи. Регулярная армія служитъ къ внѣшней защитѣ и размѣщается на границахъ государства, національная гвардія обезпечиваетъ внутреннюю общественную безопасность, жандармерія оберегаетъ частное спокойствіе, преслѣдуя и арестуя преступниковъ. (Esquis., ch. VI, pp. 244—245, p. 248. Princ., ch. XIV, pp. 106—111). Власть судебная состоитъ изъ несмѣняемыхъ судей, назначаемыхъ королемъ, и присяжныхъ, избираемыхъ по жребію изъ народа. Учрежденіе чрезвычайныхъ судовъ, а равно устраненіе или сокращеніе формъ и обрядовъ судопроизводства не допускаются. (Esquis., ch. II, p. 190; ch. V, p. 235, p. 238).

[1]) B. Constant, id. Introduction, pp. XVIII et XXVIII.

раціи 2-го Мая 1814 г. [1]) и въ хартіи 4-го Іюня того же года („дѣйствовавшей до 1830 г.) Людовикъ XVIII высказалъ въ рѣшительныхъ и опредѣленныхъ чертахъ, что онъ король Божіею милостію, наслѣдственный монархъ Франціи, центръ и средоточіе всей государственной власти, что, давая нынѣ конституцію, „по собственной волѣ и свободному дѣйствію своего королевскаго авторитета“, онъ лишь продолжаетъ законодательную дѣятельность королей —своихъ предшественниковъ, и что, вводимая имъ, конституціонная хартія есть только, соотвѣтствующее дѣйствительнымъ потребностямъ „его подданныхъ“, преобразованіе [2]), уже прежде существовавшаго во Франціи государственнаго порядка [3]).

Конституція, дарованная Людовикомъ XVIII, съ нѣкоторыми пополненіями, измѣненіями и вновь изданными узаконеніями и ордонансами [4]), дѣйствовала во Франціи до 1830 г. Бурбоны, сочувствовавшіе идеаламъ монархіи бѣлой лиліи, не съумѣли, да и не могли утвердить новый конституціонно-монархическій порядокъ [5]). Между королемъ, пред-

---

[1]) F. Ad. Hélie, Les const. de la France, Commentaire, p. 884.

[2]) Dufau etc. Charte constitutionnelle 4 Iuin 1814: „Nous avons remplacé, par la chambre des députés, ces anciennes assemblées des Champs-de-Mars et de Mai, et ces chambres du tiers-état....“ (p. 246).

[3]) Id. pp. 245—246.

[4]) F. Ad. Hélie, pp. 926—930; pp. 934—942; pp. 945—951; pp. 956—963; pp. 969—972; pp. 977—980.

[5]) Id., p. 925: „Развѣ“, говоритъ Hélie, „королевская власть могла покинуть старое дворянство и духовенство—своихъ естественныхъ союзниковъ, почти безъ исключенія враждеб-

ставительствомъ и печатью возникали постоянныя недоразумѣнія и столкновенія. Взаимная борьба политическихъ и соціальныхъ силъ закончилась революціей. Бурбоны вторично лишились своего трона и на престолъ Франціи, подъ условіемъ принесенія присяги на вѣрность ея видоизмѣненной конституціи [1]), былъ призванъ Людовикъ-Филиппъ, герцогъ Орлеанскій.

Конституція 1830 г., мало отличаясь въ общихъ чертахъ отъ хартіи 1814 г., расходится съ ней какъ по условіямъ своего происхожденія, такъ и по своему характеру; эта конституція выработана палатой депутатовъ, а не дарована королемъ; она предложена Людовику-Филиппу какъ своего рода обязательство—*договоръ*, „ввѣряемый патріотизму и мужественной охранѣ національной гвардіи и всѣхъ французскихъ гражданъ“ [2]). Хотя конституціонный

ныхъ либерализму, съ тѣмъ чтобы перейти на сторону либеральной буржуазіи? А если бы она даже и хотѣла это сдѣлать, то не могла бы; такъ какъ буржуазія ненавидѣла ее и втайнѣ желала передать корону младшей линіи, глава которой герцогъ Орлеанскій, сынъ Филиппа-Égalité, былъ ей дорогъ, ибо имѣлъ общіе съ ней обычаи, предразсудки и пороки“. См. также Id. p. 968.

[1]) Id., Acte des chambres relatif à la modification de la Charte constitutionnelle et à l'avénement de Louis-Philippe I, roi des Français 7 août 1830: „S. A. R. Louis-Philippe d'Orléans, duc d'Orléans, sera invité à accepter et à jurer l'observation de la Charte constitutionnelle et les modifications indiquées, et, après l'avoir fait devant les Chambres assemblées, à prendre le titre de roi des Français“ (p. 987).

[2]) § 66 конституціи 9 Августа 1830 г. гласитъ: „Настоящая хартія и всѣ освящаемыя ею права ввѣряются патріотизму и мужеству національной гвардіи и всѣхъ французскихъ гражданъ“. (Id. pp. 991, 992—995).

актъ 1830 г. и не заключаетъ въ себѣ прямаго и формальнаго объявленія начала народнаго суверенитета, но создавшая его учредительная власть указала на „желаніе“, „настоятельный и всеобщій интересъ французскаго народа“, какъ на основаніе совершаемаго переворота и призыва на престолъ Франціи Филиппа Орлеанскаго [1]).

Конечно, при такихъ условіяхъ, король, хотя и признавался „неприкосновенно-священнымъ лицомъ“, „верховнымъ главой государства“, но не могъ быть источникомъ власти, традиціонно-легитимнымъ сувереномъ „Франціи и Наварры“.

Въ отличіе отъ предшествовавшей хартіи, конституція 1830 г. предоставляетъ законодательную иниціативу королю и обѣимъ палатамъ [2]), расширяетъ предѣлы министерской отвѣтственности, обѣщая въ ближайшемъ будущемъ опредѣлить ее точнѣе путемъ спеціальнаго закона [3]), и объявляетъ о послѣдующемъ вскорѣ измѣненіи избирательныхъ условій, что и было исполнено закономъ 19-го Апрѣля 1831 г., понизившимъ цензъ съ 300 фр. на

---

[1]) Въ декларацін палаты депутатовъ 7 Августа 1830 г., между прочимъ, сказано: „Сообразно желанію и въ интересѣ французскаго народа упраздняется введеніе конституціонной хартіи 1814 г....; послѣдующія статьи той же хартіи подлежатъ отмѣнѣ или измѣненію способомъ, который будетъ указанъ“. И далѣе „всеобщій и настоятельный интересъ французскаго народа призываетъ на тронъ Е. К. В. Людовика-Филиппа Орлеанскаго, герцога Орлеанскаго....“ (См Acte 7 août 1830, id., p. 987).

[2]) Id. § 15, p. 989.

[3]) Id. § 47, § 69, 2°, pp. 990—991; См. также Commentaire, p. 993.

200 для избирателей и съ 1000 фр. на 500 для депутатовъ [1]. Наконецъ, изданный въ томъ же году законъ 29 Декабря отмѣнилъ наслѣдственное перство, за изъятіемъ принцевъ крови [2].

Новый король, хотя и старался сохранить свое личное значеніе въ управленіи дѣлами государства, предсѣдательствуя нерѣдко въ совѣтѣ министровъ и вліяя на выборы, но, тѣмъ не менѣе, по внѣшнему виду, держался парламентарной формы правленія [3].

Главная задача конституціоннаго режима во Франціи съ 1830 г. заключалась въ утвержденіи и обезпеченіи парламентаризма со всѣми его условіями и принадлежностями и въ расширеніи избирательныхъ правъ народа, т. е. въ привлеченіи все большаго и большаго количества гражданъ къ участію въ политической жизни страны.

Порядокъ, установившійся во Франціи въ 1830 г., оказалъ вліяніе на развитіе государственнаго устройства въ прочихъ странахъ Западной Европы.

До 1830 г. на европейскомъ континентѣ Франція, можно сказать, была единственнымъ признаннымъ типомъ конституціонно-представительнаго государства, служившимъ образцомъ для прочихъ странъ и народовъ. Нидерланды, Норвегія и нѣкоторыя нѣмецкія земли, хотя и ввели у себя конституціонный образъ правленія, но, по своему

---

[1]) Id. § 69, 9°, p. 992. Commentaire, p. 1011.

[2]) Id. Loi du 29 décembre 1831, p. 1006—1007. Charte 9 août 1830, § 26, p. 989.

[3]) Mohl, Gesch. u. Lit., S. 291—292.

второстепенному положенію и незначительности политической роли, не имѣли существеннаго вліянія на другія государства.

Австрія строго держалась старыхъ государственныхъ началъ и напрягала всѣ усилія къ сохраненію status quo не только у себя, но и въ сосѣднихъ государствахъ [1]). Пруссія, хотя и совершила важныя преобразованія, оказавшія вліяніе на ея общественный и административный бытъ, тѣмъ не менѣе до 1848 г. сохраняла свой типъ абсолютной монархіи.

Та же самая политическая система преобладала и въ Германскомъ Союзѣ, въ особенности въ сѣверо-восточныхъ его частяхъ, вполнѣ подчинившихся руководству австрійскаго кабинета; юго-западныя же нѣмецкія державы, ближайшія къ Франціи, хотя и вступили на путь представительныхъ учрежденій и получили обновленное народное представительство [Баварія, Баденъ, Виртембергъ и Гессенъ-Дармштадтъ (1818—1820)], но это произошло скорѣе по политическимъ расчетамъ, нежели по серіозному желанію ихъ сувереновъ установить у себя конституціонно-представительный порядокъ.

---

[1]) Въ 1821 г. силой австрійскаго оружія были подавлены революціонныя движенія въ Неаполѣ, Сициліи и королевствѣ Сардиніи; равнымъ образомъ, по предложенію, сдѣланному на Веронскомъ конгрессѣ (1822 г.) той же Австріей, французская стотысячная армія въ 1823 г. возстановила въ Испаніи абсолютизмъ Фердинанда VII, принужденнаго революціей 1820 г. принять конституцію 1812 г. Наконецъ, какъ бы для полноты успѣха Меттерниховской политики, въ 1828 г. регентъ Португаліи, Донъ-Мигуэль, объявилъ уничтоженною конституцію, данную его братомъ Донъ-Педро 29 Апрѣля 1826 г.

Такое положеніе дѣлъ въ Германскихъ государствахъ обусловливалось какъ политическими принципами большинства нѣмецкихъ правительствъ, такъ и состояніемъ самаго общества: аристократія и дворянство сохранили здѣсь свою силу, замкнутость и предразсудки; сельское же населеніе, находясь въ подчиненіи у землевладѣльцевъ, духовенства и бюрократіи, жило силой преданій и было проникнуто вѣрой въ святость и неприкосновенность старой монархіи.

Политическая германская литература того времени служила живымъ выраженіемъ настроенія тогдашняго общества; она представляла многочисленныхъ и притомъ далеко незаурядныхъ сторонниковъ, даже апологетовъ абсолютнаго и сословно-монархическаго порядка. Въ числѣ первыхъ можно указать на Мюллера [1]) и Бернэ (Berneys) [2]), назвавшаго въ своемъ сочиненіи „Deutschland und seine fränkischen Repräsentativ-Verfassungen“, 1841, „нѣмецкія конституціи неизгладимымъ позоромъ, воспроизведеніемъ французскихъ безчинствъ, разрушающимъ исконный строй мысли и благочестіе нѣмцевъ, преисполненныхъ довѣрія и преданности къ мощной, неограниченной монархіи“. Еще многочисленнѣе были защитники сословно-монархическаго устройства (Галлеръ, Ярке, Х. Ф. Шлоссеръ, гр. Пфейль,

[1]) Müller, Alex., Meine Ansicht wider das deutsche Repräsentativsystem. Ilmen., 1848... (R. Mohl, Gesch. u. Lit. d. Staatswiss., S. 316).

[2]) Id.

кн. Сольмсъ, Фольграфъ [1]), Мендельсонъ, Циммерманъ [2])), противополагавшіе порядокъ сословно-монархическій, какъ естественный, порядку представительному, какъ искусственно-ложному, и видѣвшіе въ суверенѣ (Галлеръ) своего рода вотчинника, который, въ силу собственнаго права и собственными средствами печется о благѣ своихъ подданныхъ, не уступая послѣднимъ никакихъ политическихъ правъ.

Конечно, на ряду съ такимъ направленіемъ общества и политической литературы, въ Германіи, особенно южной, все съ возростающей силой развивались также и либеральныя ученія (Аретинъ, Роттекъ, Велькеръ, Пэлицъ, Вицлебенъ, Тило, Мэль, Лашпенбергъ, Руге) [3]); но, безъ сомнѣнія, въ то время консервативно-монархическая партія пользовалась въ дѣйствительной жизни большимъ могуществомъ и силой. Къ послѣдней, разумѣется, принадлежалъ и извѣстный Шталь, формулировавшій свой принципъ выраженіемъ: „Autorität nicht Majorität".

[1]) Фольграфъ въ своей „Geschichte, Revision, Kritik und Reform der const. monarchischen Staatsverfassungen", 1851, утверждаетъ, что нѣмецкій народъ даже неспособенъ къ усвоенію государственности (staatsunfähig), что онъ никогда не требовалъ государства, а только лишь юридическаго быта (Rechtszustand); и затѣмъ разлагаетъ сословія на два элемента: на самовосполняющіеся магистраты, какъ представители общинъ, и на Рейхстагъ, надѣленный скромными правами и представляющій собой, состоящее изъ отдѣльныхъ общинъ, большое государство („Grossstaat") (Mohl, Gesch. u Lit. S., 318).

[2]) Id. 317—320.

[3]) Id. S., 297—310.

Быстро совершившаяся во Франціи революція 1830 г., внѣшнее соблюденіе хартіи Людовикомъ-Филиппомъ, блистательное развитіе французской политической литературы (Тьеръ, Гизо и многіе др.), счастливое примѣненіе конституціоннаго порядка въ Бельгіи и успѣхи гражданственности, достигнутые во многихъ отношеніяхъ этою страною, оказали рѣшительное дѣйствіе на Западно-Европейскія государства. Большая часть правительствъ убѣдилась въ невозможности задерживать далѣе естественный ростъ народовъ.

Всѣ эти обстоятельства побудили къ возстановленію конституціоннаго строя въ тѣхъ государствахъ, гдѣ онъ былъ отмѣненъ (Испанія, Португалія), къ возникновенію тамъ, гдѣ его не было, (Греція 1843 г.), и къ установленію въ нѣкоторыхъ державахъ Германскаго Союза, пользовавшихся до того лишь старо-сословными учрежденіями (Кургессенъ, Саксонія, Брауншвейгъ, Ганноверъ и др.).

Даже Англія и Швейцарія подчинились либеральному теченію времени: первая допустила у себя знаменитую избирательную реформу (Билль 4 Іюня 1832 г.), вторая преобразовала устройство кантональное въ либерально-демократическомъ (законы 1831—32 г.) и союзное—въ централизаціонномъ духѣ (конституція 12 Сентября 1848 г.).

Указанныя конституціонныя преобразованія совершались большею частію по французскому и бельгійскому типамъ; хотя германскія правительства заботливо устраняли изъ своихъ октроированныхъ хартій договорный характеръ и стремились ограни-

чить свои представительства лишь участіемъ въ законодательствѣ. Вообще дѣйствовавшія въ разсматриваемый періодъ конституціонныя системы, за нѣкоторыми отступленіями, сводились къ слѣдующимъ главнѣйшимъ чертамъ: къ учрежденію народнаго представительства въ формѣ двухъ палатъ: первой—верхней, состоявшей изъ наслѣдственныхъ и пожизненныхъ членовъ, назначаемыхъ королемъ, и второй—нижней, избираемой народомъ, согласно той или иной системѣ выборовъ; къ опредѣленію личныхъ и политическихъ правъ гражданъ, къ признанію монарха верховнымъ главой государства, неприкосновеннымъ и безотвѣтственнымъ, къ установленію министерской отвѣтственности и дарованію независимости печати, какъ общей гарантіи политической свободы.

ГЛАВА IV.

Французская революція 1848 г. вызываетъ новые соціальные и государственные вопросы и открываетъ новый конституціонный періодъ, закончившійся установленіемъ представительной формы правленія въ Австріи (21-го Декабря 1867 г.) и паденіемъ второй имперіи во Франціи (4-го Сентября 1870 г.).

Съ удивительной быстротой разрослось революціонное движеніе 1848 г. и съ замѣчательнымъ единодушіемъ охватило важнѣйшія державы западной Европы. Однородность и сила этого движенія указываютъ на солидарность общественнаго настроенія и на сходство дѣйствовавшихъ причинъ; нельзя не признать, что одной изъ нихъ, и притомъ главнѣйшей, была громадная перемѣна, происшедшая въ положеніи и потребностяхъ общественныхъ классовъ и отдѣльныхъ индивидуумовъ.

Первая французская революція коснулась только политической и, такъ сказать, наружной стороны государственнаго зданія; ея отвлеченныя и всеобщія начала личныхъ правъ, свободы, равенства послужили лишь къ ниспроверженію абсолютной монар-

хіи, но не измѣнили ни коренныхъ воззрѣній народа, ни внутреннихъ основаній его жизни.

Военно-деспотическій режимъ Наполеона I, усиленная централизація власти, авторитетъ католическаго духовенства покоились на старыхъ, еще твердыхъ устояхъ минувшаго быта. Въ Германіи эти начала господствовали еще глубже и полнѣе; даже прирейнскія нѣмецкія провинціи, наиболѣе подчинившіяся вліянію Франціи, весьма тяготились дѣйствовавшимъ у нихъ французскимъ гражданскимъ кодексомъ, не только по духу національности, но и по нерасположенію къ революціоннымъ основамъ французскаго гражданскаго права. Австрія же и мелкія, въ особенности, сѣверо-германскія государства были проникнуты идеалами реакціонной старины.

Вслѣдствіе этого такъ легко и быстро былъ возстановленъ въ 1815 г. въ Западной Европѣ государственный порядокъ, основанный на началахъ старой монархіи.

Но подъ покровомъ внѣшняго политическаго спокойствія и наружной твердости возстановленнаго государственнаго строя, почти вездѣ идетъ медленное, однако объемлющее и непрерывное перевоспитаніе западно-европейскаго общества, происходитъ почти повсемѣстное разложеніе обветшалыхъ элементовъ и ясно обнаруживается коренная перестановка соціальныхъ силъ.

Начала юридическаго равенства, политической и экономической свободы (труда, передвиженія, печати) мало по малу входятъ въ кровь и плоть лю-

дей и дѣлаются истинными потребностями обществъ. Обширная литература, переставъ питать одни высшіе интеллигентные классы, раздвигаетъ предѣлы своего вліянія и, расходясь въ безчисленномъ количествѣ брошюръ, памфлетовъ и дешевыхъ изданій, дѣлается общимъ достояніемъ. Политическіе мыслители мечтаютъ уже не о благополучіи естественнаго состоянія внѣ условій культурной жизни, а о такомъ общественномъ устройствѣ, при которомъ люди пользовались бы не только свободой и простыми дарами природы, но всѣми благами стройнаго общежитія и культуры какъ матеріальной, такъ и духовной. Наиболѣе коренной и полный переворотъ произошелъ въ *хозяйственной* жизни западно-европейскихъ народовъ. Поземельная собственность, занимавшая до того времени первенствующее положеніе, постепенно уступила свое мѣсто собственности движимой—капиталу. Промышленность, производства фабричное и заводское, достигнувъ при помощи пара громадныхъ размѣровъ, разрушили прежній ремесленный бытъ и организацію мелкихъ хозяйствъ. Рабочее населеніе, утративъ вѣковыя формы своего экономическаго строя и пользуясь свободой и удобствами передвиженія, покинуло старинныя сельскія жилища и устремилось въ городскіе центры, ища тамъ болѣе прибыльнаго приложенія своихъ силъ; содѣйствуя разростанію городовъ, оно въ то же время превратило ихъ въ обширныя средоточія громадныхъ рабочихъ массъ, образовавшихъ, такъ называемый, четвертый классъ. Съ теченіемъ времени рабочій классъ сдѣлался мо-

гущественной силой, стремящейся къ независимости, обезпеченности средствъ, и сталъ весьма опаснымъ орудіемъ въ рукахъ народныхъ вождей и демократическихъ реформаторовъ.

Къ сожалѣнію, правительства не оказались на высотѣ своего усложнившагося положенія и, такъ сказать, просмотрѣли вновь народившіяся соціальныя и экономическія задачи.

Даже болѣе либеральныя правительства не предпринимали соотвѣтственныхъ экономическихъ реформъ. Въ парламентскихъ сферахъ занимались лишь вопросами политическими: пониженіемъ избирательнаго ценза, утвержденіемъ парламентаризма, смѣною кабинетовъ (Тьеръ, Одилонъ-Баро и др.). Даже такіе глубокіе и безпристрастные мыслители, какъ Моль, объясняли неуспѣхъ тогдашняго конституціоннаго порядка отсутствіемъ полной парламентской системы [1]).

Такимъ образомъ экономическими вопросами занимались только ученые экономисты, да соціалистическіе мечтатели, строившіе фантастическіе планы о полномъ, счастливомъ переустройствѣ общества на началахъ экономической справедливости, т. е. равномѣрнаго распредѣленія труда, производства и потребленія. Вслѣдствіе такого несоотвѣтствія интересовъ и стремленій общества и правительствъ между ними, естественно, обнаружился разладъ, постепенно перешедшій въ непремиримую вражду. Образовалась многочисленная, демократическая пар-

---

[1]) Mohl, Gesch. u Lit, S. 319—320.

тія, имѣвшая свою литературу, мечтавшая о господствѣ народныхъ массъ, увѣренная въ ихъ способности къ самоуправленію, видѣвшая въ конституціонной монархіи лишь жалкую полумѣру, признававшая самыя основы конституціонализма: раздѣленіе власти, министерскую отвѣтственность, учрежденіе двухъ палатъ, право выборовъ, безсмысленной выдумкою и обманомъ [1]).

Таково было настроеніе общества и правительствъ, когда произошли революціонные перевороты 1848 г., имѣвшіе въ своемъ основаніи какъ политическія, такъ и чисто соціальныя причины. Само собою разумѣется, что Франція оказалась впереди, хотя и не по времени, ибо январь, первый революціонный мѣсяцъ, принадлежалъ Италіи; но уже 24 февраля въ Парижѣ разыгралась революція. Людовикъ-Филиппъ бѣжалъ и покинутая имъ страна объявлена республикою. Временное правительство, вышедшее изъ нѣкотораго подобія голосованія, произведеннаго разнообразной толпой и частію депутатовъ, декретомъ отъ 26 марта [2]) призвало націю, путемъ прямой и всеобщей подачи голосовъ, избрать депутатовъ въ учредительное собраніе, на обязанности котораго лежало выработать новую республиканскую конституцію.

Этотъ конституціонный актъ возвѣщалъ, что „демократическая, единая и нераздѣльная французская республика признаетъ права и обязанности, предшествовавшія и возвышающіяся надъ законами

[1]) Id. S. 315.
[2]) F. Ad. Hélie, Commentaire, p. 1082.

положительными"; что „она имѣетъ своимъ принципомъ свободу, равенство и братство, основаніемъ —семью, трудъ, собственность, общественный порядокъ"; что „она должна, оказывая братское пособіе, обезпечить существованіе (assurer l'existence) нуждающихся гражданъ, или предоставляя имъ работу въ предѣлахъ своихъ средствъ или, за отсутствіемъ семьи, помогая тѣмъ, которые лишены возможности трудиться"; въ свою очередь „граждане обязаны любить свое отечество, служить республикѣ, защищать ее цѣною собственной жизни, принимать участіе въ государственныхъ повинностяхъ пропорціонально своему имуществу, пріобрѣтать трудомъ средства къ существованію и обезпечивать будущее предусмотрительностію; они должны споспѣшествовать всеобщему благосостоянію, братски помогая другъ другу и общему порядку, соблюдая законы нравственные и законы писанные, управляющіе обществомъ, семействомъ и индивидуумомъ [1]). Далѣе, конституція объявляетъ „сувереномъ совокупность французскихъ гражданъ, уничтожаетъ цензъ и устанавливаетъ прямую и всеобщую подачу голосовъ", посредствомъ которой „вытекаютъ изъ народа всѣ общественныя власти, коихъ раздѣленіе есть первое условіе свободнаго правленія". „Власть законодательная делегируется французскимъ народомъ *единому* собранію [2]).

[1]) F. Ad. Hélie, Constitution de la République française, 4 novembre 1848. — Préambule, II, III, IV, VIII, VII, pp. 1102 - 1103.

[2]) Id. Constitution, Ch. I, Art. 1; ch IV, Art. 25, 24; ch. III, Art. 18, 19; ch. IV, Art. 20, pp. 1103, 1105.

Итакъ, новая республика пошла по прежнему пути единовластія представителей народнаго верховенства и сама уничтожила благодѣтельные противовѣсы государственной организаціи. Къ этому присоединились еще болѣе важныя соціальныя условія. Рабочее населеніе, подпавшее вліянію своихъ соціалистическихъ вождей, уже не довольствовалось однѣми политическими реформами и рѣшительно требовало соціальныхъ преобразованій.

Подъ напоромъ рабочаго пролетаріата и по настоянію Луи Блана, французское временное правительство 48-го года рѣшилось на весьма опасный и ложный шагъ. Декретомъ отъ 25-го февраля оно обязалось обезпечить всѣмъ гражданамъ работу, гарантировать существованіе рабочихъ трудомъ и, сверхъ того, провозгласило ихъ право организовать ассоціаціи съ цѣлію пользоваться прибылями своего производства [1]). Въ исполненіе принятыхъ на себя обязательствъ, временное правительство учредило на счетъ государства національныя мастерскія, не удовлетворившія рабочихъ и послужившія только благодарной почвой для новыхъ и опасныхъ соціалистическихъ волненій.

Государственный переворотъ 48-го года и соціалистическія движенія рабочаго пролетаріата во Франціи вызвали сильное возбужденіе народныхъ массъ въ другихъ государствахъ Западной Европы.

Даже въ Германіи революціонная партія, пріобрѣвъ временное преобладаніе, требовала широ-

---

[1]) F. Ad. Hélie, Commentaire, p. 1097.

кихъ, весьма демократическихъ преобразованій, основанныхъ на началѣ всеобщаго голосованія безъ всякаго стѣсненія цензомъ и условіями вѣроисповѣданія; ей удалось организовать національное собраніе, которое собственною властію (einzig und allein) должно было установить политическую форму едино-нѣмецкаго государственнаго устройства. Недовольствуясь этимъ, партія радикальная даже прямо настаивала на немедленномъ провозглашеніи соціально-демократической республики. Замѣчательно, что наиболѣе сильныя демократическія волненія обнаружились именно тамъ, гдѣ болѣе всего охранялся старый порядокъ. Въ теченіе продолжительнаго времени въ Вѣнѣ безчинствовала революціонная толпа, руководимая демагогами. Ясно было, что всѣ спокойные элементы, убѣдившись въ невозможности сдержать народное движеніе въ умѣренныхъ границахъ, удалились со сцены, предоставивъ его собственному теченію.

Мы не будемъ слѣдить за всѣми переходами всеобщей западно-европейской революціи и временнымъ торжествомъ демократіи; ограничимся лишь замѣчаніемъ, что революція и господство силы никогда и нигдѣ не служили основою твердаго государственнаго строя, а потому и въ настоящемъ случаѣ блестящія надежды, общее одушевленіе и горячее желаніе создать лучшій порядокъ, окончились самымъ печальнымъ, но и естественнымъ образомъ. Народное возбужденіе, необузданность и властолюбіе демагоговъ, нарушеніе самыхъ основныхъ правъ лица и общественнаго спокойствія,

конечно, не могли длиться, не вызывая спокойные элементы къ противодѣйствію и не порождая реакціи.

Франція, наиболѣе одушевленная идеями личной свободы, народнаго суверенитета и соціальныхъ преобразованій, первая подала реакціонный сигналъ, избравъ своимъ президентомъ Людовика-Наполеона, превратившагося въ 52 году, посредствомъ плебисцита, въ императора французовъ. Вслѣдъ затѣмъ былъ возстановленъ прежній государственный строй и въ другихъ западно-европейскихъ державахъ.

Наполеонъ III, въ періодъ своего управленія, имѣлъ крупное вліяніе не только на измѣненіе междугосударственныхъ отношеній, но и на общій ходъ развитія западно-европейскаго конституціонализма.

Цезаризмъ, возрожденный имъ во Франціи, упрекаютъ въ самовластіи, усиленіи милитаризма, стѣсненіи печати, почти полномъ подавленіи представительства, развращеніи общества, порчѣ администраціи, поощреніи ажіотажа и вообще въ политическомъ гнетѣ, который характеризуетъ собою время 50—60 годовъ.

Упреки въ частности довольно справедливы. Но, обсуждая явленія съ болѣе широкой и объективной точки зрѣнія, не можемъ не признать, что политическая дѣятельность Наполеона III послужила если не прямо, то посредственно къ расширенію государственныхъ задачъ и къ развитію либерально-демократическихъ началъ конституціоннаго порядка.

Политическій гнетъ, обнаружившійся съ 50 годовъ въ западно-европейскихъ государствахъ, глубоко отличается отъ режима, утвердившагося послѣ Вѣнскаго конгресса, который былъ столь враждебенъ народному развитію и имѣлъ своей главной цѣлію неизмѣнное сохраненіе историческихъ формъ старой монархіи.

Начать съ того, что Наполеонъ III былъ живымъ отрицаніемъ самой системы Вѣнскаго конгресса; всю жизнь домогаясь ея измѣненія, онъ до извѣстной степени этого достигъ и добился признанія національныхъ основъ государства. Италія своимъ единствомъ и независимостію главнымъ образомъ обязана его политикѣ. Мало того, милитаризмъ и военная предпріимчивость Наполеона III убѣдительно доказали всю устарѣлость, негодность учрежденій Германскаго союза съ его мелкими суверенами и незначительными войсками, способными скорѣе къ придворной и полицейской службѣ, нежели къ разрѣшенію силою меча великихъ національныхъ и государственныхъ вопросовъ. Нѣтъ сомнѣнія, что потребность въ образованіи крупныхъ государственныхъ союзовъ съ могучей центральной властію развилась, окрѣпла и утвердилась подъ давленіемъ воинственной политики Наполеона III. Усилія нѣмецкихъ патріотическихъ ферейновъ и въ особенности Пруссіи, стремившихся къ достиженію германскаго единенія, объясняются не только внутренними причинами, но также и опасеніемъ Франціи.

Далѣе, Наполеонъ III, избранникъ націи, провозгласившій народную волю основаніемъ своего

господства и не одинъ разъ обращавшійся къ ней, хотя и поступалъ съ этой волей довольно свободно и готовъ былъ сдержать ее у себя дома рѣшительными мѣрами, тѣмъ не менѣе, не могъ не влiять на положеніе правительствъ въ другихъ государствахъ Западной Европы.

Взирая на плебисцитарный цезаризмъ Наполеона III, западно-европейскіе государи не могли не искать сближенія съ народомъ на почвѣ національнаго единенія, удовлетворенія его возросшихъ общественныхъ нуждъ, облегченія избирательныхъ условій и расширенія гражданскихъ правъ своихъ подданныхъ. Законодательства Вюртемберга, Саксоніи, Бадена, Саксенъ—Кобургъ-Готы и другихъ могутъ служить тому подтвержденіемъ [1]).

Сама Пруссія, даровавъ конституцію еще въ 1848 г. и замѣнивъ ее хартіею 31 Января 1850 г., тѣмъ самымъ вступила на путь либеральныхъ учрежденій, сообщивъ имъ болѣе широкое и дѣйствительное значеніе со времени вступленія въ управленіе государствомъ принца Вильгельма [2]), впослѣдствіи воцарившагося подъ именемъ Вильгельма I (1861 г.).

Въ 1860 г. дѣйствіе Пьемонтскаго статута получило распространеніе въ Италіи. Греція, подвергнувъ пересмотру свою конституцію 1843 г.,

---

[1]) См. избирательные законы: Вюртемберга—26 марта 1868 г.; Саксоніи—3 декабря 1868 г.; Бадена—21 октября 1867 г. и 21 декабря 1869 г.; Staatsgrundgesetz Саксенъ-Кобургъ-Готы—3 мая 1852 г. (Dareste, F. R. Les const. modernes, T. I, pp. 249, 200, 268, 286).

[2]) Министерство „новой эры“.

обнародовала въ 1864 г. новую и притомъ болѣе демократическую. Въ 1866 г. Швеція замѣнила свой сословный сеймъ настоящимъ народнымъ представительствомъ, образованнымъ изъ двухъ палатъ, одинаково выборныхъ. Равнымъ образомъ Австрія, послѣ пораженій, нанесенныхъ ей въ Италіи Наполеономъ III (1859 г.), неудачъ конституціонно-централизаціонныхъ опытовъ 1861—1865 г., разбитая Пруссіей въ 1866 г. и исключенная изъ состава Германскаго союза, убѣдилась наконецъ въ необходимости сближенія съ народомъ, въ невозможности сохранить старыя начала и ввела у себя нынѣ дѣйствующую конституцію 21 Декабря 1867 г. Вновь возникшія государства Балканскаго полуострова, Румынія и Сербія, въ свою очередь, окончательно приняли, усвоили и даже обновили конституціонно-представительныя формы правленія (первая въ 1866 г., вторая въ 1869 г.). Даже Турція (1856 г.) и Египетъ (1866 г.), находясь подъ вліяніемъ европейскихъ державъ, сдѣлали попытку ввести у себя современный типъ западно-европейской организаціи; но для ея успѣха не нашлось тамъ ни почвы, ни людей и она осталась безъ всякаго практическаго значенія.

Такимъ образомъ, время 1860—70 годовъ можно признать за періодъ наибольшаго распространенія конституціонно-представительнаго порядка; причемъ послѣдній развивался въ смыслѣ постояннаго расширенія избирательныхъ условій и утвержденія парламентаризма.

Сверхъ того, по самому положенію своему,

Наполеонъ не могъ не обратить вниманія на нужды рабочаго класса и на организацію труда. Въ виду ли личныхъ цѣлей укрѣпленія собственной власти или же по искреннему сочувствію бѣдствіямъ рабочаго люда, но Императоръ французовъ открыто призналъ необходимость улучшить его положеніе, былъ въ сношеніяхъ съ представителями рабочихъ ассоціацій и вообще принималъ мѣры къ облегченію труда, чѣмъ и побудилъ правительства другихъ западно-европейскихъ державъ признать рабочій вопросъ назрѣвшимъ и въ большей или меньшей степени приступить къ его изслѣдованію и врачеванію.

ГЛАВА V.

Краткость истекшаго съ 1870—71 г.[1]) времени лишаетъ насъ возможности сдѣлать по отношенію къ нему какое-либо общее заключеніе; остается лишь указать на нѣкоторыя болѣе выдающіяся явленія недавняго прошлаго, къ каковымъ, разумѣется, прежде всего относятся: учрежденіе республики во Франціи, и по нынѣ занимающей столь видное мѣсто въ западно-европейской культурѣ, не смотря на понесенныя ею тяжкія пораженія и внутренніе недуги, и возникновеніе германской имперіи, сосредоточивающей въ своихъ рукахъ громадную военную и политическую силу. При этомъ нельзя не указать на видимое различіе обѣихъ державъ.

Несомнѣнно, что нынѣшній государственный строй Франціи страдаетъ неустойчивостію, отсут-

[1]) А. Д. Градовскій въ своемъ трудѣ „Государственное право важнѣйшихъ европейскихъ державъ“ (стр. 411 - 414, 716) устанавливаетъ тоже дѣленіе конституціоннаго развитія на періоды, которому слѣдовали и мы; но послѣдній періодъ онъ начинаетъ съ крымской войны, которая, по его мнѣнію, „является моментомъ рѣзкаго поворота въ судьбѣ Италіи и Германіи“. Но крымская война, имѣвшая столь рѣшительное вліяніе на направленіе внутренней жизни Россіи, далеко не оказала такого же вліянія на судьбы Западной Европы; тамъ продолжали господствовать прежнія начала и формы государственнаго порядка и отчетливый поворотъ можно видѣть только съ паденія Наполеона III и образованія Германской имперіи.

ствіемъ у правительства и общества увѣренности въ прочности установленнаго порядка; къ нему, до извѣстной степени, примѣнимы и теперь слова, сказанныя Лабулэ въ 1872 г. „Какое-то проклятіе тяготѣетъ надъ Франціей. Точно злой геній вынуждаетъ насъ безпрестанно вращаться на одномъ и томъ же мѣстѣ, подобно манежнымъ лошадямъ, которыя, повидимому, идутъ впередъ, но въ дѣйствительности возвращаются по собственнымъ слѣдамъ. Каждое двадцатилѣтіе и послѣ каждаго новаго крушенія мы принимаемся за тотъ же самый трудъ, нисколько не умудряясь опытомъ нашихъ отцовъ и передъ нами все тѣ же иллюзіи, тѣ же ошибки и выкидыши“ [1]). Дѣйствительно, есть основаніе думать, что во Франціи всѣ партіи недовольны настоящимъ ея положеніемъ. Извѣстный мыслитель и политическій дѣятель Ж. Симонъ говоритъ, что теперешніе владыки его отечества „принявъ за основаніе—принципъ народнаго суверенитета и за способъ—прямую подачу голосовъ, какъ бы поставили себѣ задачею основать правительство на всеобщемъ неудовольствіи [2]). „Слабое правительство“, пишетъ бывшій министръ Тарже, „можетъ быть сильно въ отношеніи зла; наше республиканское служитъ тому примѣромъ и доказательствомъ; деспотизмъ и анархія уживаются вмѣстѣ подъ его властію; сильное противъ слабыхъ и слабое противъ сильныхъ, оно само не умѣетъ охра-

[1]) Ed. Laboulaye, Quest. constit. Préface, p. I.

[2]) Jules Simon, Nos hommes d'état, 5 éd., Paris, 1887, p. 284.

нить себя отъ того безпорядочнаго духа, который терпитъ и поощряетъ“ [1]). Даже такой крайній республиканецъ какъ Накѐ, рѣзко нападая на настоящій французскій государственный порядокъ, настойчиво требуетъ его немедленной и коренной реорганизаціи, находя, что данный моментъ наиболѣе благопріятствуетъ такой объемлющей реформѣ, когда „пороки учрежденій 1875 г. еще не настолько обострились, чтобы превратиться въ угрозу (республикѣ), но уже на столько ощутительны, что вызываютъ потребность въ пересмотрѣ конституціи“. „Великія конституціонныя задачи“, утверждаетъ онъ, „слѣдуетъ разрѣшать тогда, когда страна спокойна, когда есть возможность все обсудить внѣ революціоннаго разгара страстей“ [2]).

Въ иномъ положеніи оказывается возсоединенная Германская имперія съ ея сильною арміею и твердымъ правительствомъ. Правда, многіе и въ особенности французы полагаютъ, что имперскія силы искусственно созданы и потому непрочны, что сама имперія отличается скорѣе внѣшней стройностію, нежели внутренней мощію. Авторъ „L' Allemagne de M. Bismarck“, Амедей Пижонъ, говоритъ: „Германія не спитъ; она встревожена и опасается болѣе, нежели когда-либо; желая скрыть свои тяжкіе внутренніе недуги, она пытается обмануть міръ звучнымъ „на-плечо“.

„Издали, Германія—это монархія Людовика

---

[1]) P. L. Target. 1789—1887. Paris, 1887, p. 32.

[2]) Alf. Naquet, Questions constitutionnelles, Paris, 1883, pp. 128—129.

XIV, это папство средних вѣков; издали она кажется страшной, потому что располагаетъ двухъ-милліонной вооруженной силой, имѣетъ хорошо обезпеченныя границы, большое количество телеграфныхъ и желѣзнодорожныхъ линій и обладаетъ сильною дисциплиною.

Но вблизи, она громадное зданіе, изгрызенное крысами (rongé par des rats); ни для кого не тайна, что кризисъ приближается. Германія—это Англія безъ рынковъ, безъ Индіи, это bête noire Европы, внушающее страхъ и ненависть; Берлинъ—это городъ камней, безъ воды, безъ зелени, почти безъ солнца; городъ, откуда бѣгутъ дипломаты, гдѣ умираютъ артисты, гдѣ нѣтъ ни художниковъ, ни скульпторовъ" [1]).

„Насильственная политика желѣзнаго канцлера гораздо болѣе содѣйствуетъ распространенію идей соціалистовъ и страстей демократическихъ, нежели могущественная, тайная организація самой партіи и смѣлая проповѣдь ея вождей. Въ этомъ заключается тайна, почему при каждыхъ новыхъ выборахъ возрастаетъ число соціалъ-демократическихъ голосовъ [2]).

И среди нѣмецкихъ писателей есть не мало такихъ, которые далеко не сочувствуютъ Германской имперіи и ея политикѣ и не вѣрятъ ни въ достоинство, ни въ долговѣчность ея учрежденій; напр. Бауеръ указываетъ на ея бѣдственное эко-

---

[1]) Amedée Pigeon, L'Allemagne de M. de Rismarck, Paris, 1885, pp. 29—31.

[2]) C. Jannet, Le socialisme d'état, Paris. 1889, p. 510.

номическое состоянiе (Nothstand) какъ на естественный результатъ того милитаризма, который, развившись исторически и достигши подъ управленiемъ Бисмарка своего полнаго расцвѣта, поглощаетъ всѣ жизненныя силы и средства нѣмецкихъ странъ и народовъ.

По его мнѣнiю „еще никогда не было такого всеобщаго застоя, какъ во время Бисмарка" (Noch nie ist eine Aera in einer ähnlichen allgemeinen Stockung wie die Bismarck'sche versunken). Всѣ партiи удручены, работая „pro Nihilo" и обезоружены. Руководящiй министръ завлекаетъ и пользуется ими для достиженiя своихъ цѣлей и затѣмъ покидаетъ по миновании въ нихъ надобности.

Нѣмецкiя „музы" въ бисмарковское время раздѣляютъ горькую участь германской промышленности: литература, живопись и музыка тенденцiозно-посредственны, вычурны, плоски (platt), лишены оригинальнаго творчества духа и, за отсутствiемъ истинныхъ источниковъ вдохновенiя, скудно питаются „патрiотическими крохами".

Вообще, по увѣренiю Бауера, „Германiя— это больница, гдѣ все страдаетъ и жалуется на твердое ложе и ветхую крышу" [1]). Затѣмъ, одинъ изъ извѣстныхъ современныхъ нѣмецкихъ публицистовъ, Константинъ Францъ, пишетъ: „таможенный союзъ и прусская военная организацiя—вотъ, очевидно, учредительные факторы новой Германской имперiи; сообразно этому и имперская кон-

[1]) Zur Orientirung über die Bismarck'sche Aera, von Bruno Bauer. Chemnitz, 1880. С. X. XII—XIII.

ституція опредѣляетъ лишь область военныхъ и экономическихъ отношеній. По существу этой конституціи новый императоръ есть только нѣмецкій военачальникъ „Гермейстеръ“ (Heermeister), всѣ же прочія его права—не болѣе, какъ простыя акциденціи.

Какой же надо имѣть взглядъ на нѣмецкую исторію, если допустить мысль, что тысячелѣтнее развитіе Германіи можетъ разрѣшиться таможеннымъ союзомъ и прусскимъ милитаризмомъ? Какой прочностію можетъ обладать политическое тѣло, опирающееся только на военную силу и матеріальные интересы? Едва ли когда-либо существовало политическое созданіе, лишенное въ такой степени всякаго *идеальнаго* содержанія“ [1]).

---

[1]) Const. Frantz, Die Weltpolitik unter besonderer Bezugnahme auf Deutschland, 2 Abth., Chemnitz, 1882, S. 23—24.

Этотъ же авторъ писалъ въ 1874 г. „Перемѣны совершаются все быстрѣе, событія бѣгутъ, какъ-бы въ сапогахъ-скороходахъ, многое измѣнилось даже съ 66 года. При выполненіи тогдашнихъ плановъ церковныя отношенія были оставлены въ сторонѣ, какъ не существовавшія, но прошло нѣсколько лѣтъ и мы видимъ ихъ на первомъ мѣстѣ, на почвѣ этихъ отношеній началась борьба, въ которой искусство дипломатіи столь же мало значитъ, какъ и искусство стратегіи.

И хотя, по мнѣнію націоналъ-либераловъ, все нѣмецкое развитіе должно сосредоточиться на идеѣ національности, однако во время великихъ національныхъ предпріятій, рядомъ съ церковнымъ движеніемъ, выступило и соціальное, которое мало имѣетъ общаго съ увлеченіемъ идеею національности, и стремится къ интернаціональной организаціи. Что, если эти церковныя и соціальныя движенія, порожденныя, сверхъ всякого чаянія, великими планами 66 г., также неожиданно вызовутъ новыя политическія требованія, и федеральныя стремленія, считавшіяся въ 66 г. уничтоженными, пріобрѣтутъ совершенно новую силу? Но случится почти такъ. Централизи-

Оставляя въ сторонѣ очевидно пристрастные отзывы французскихъ порицателей Германіи, а равно и неудовлетворенныя желанія нѣмецкихъ католиковъ и либераловъ-федералистовъ, нельзя не признать, что Германія, не смотря на внѣшнюю разрозненность и несплоченность своихъ частей, проникнута внутреннимъ единствомъ общихъ политическихъ интересовъ, что императорская Германія, созданная счастливой рукой побѣдителя, соотвѣтствуетъ вѣковымъ стремленіямъ нѣмецкихъ народовъ къ общегосударственной жизни, что имперское правительство, хотя и не чуждо большихъ политическихъ ошибокъ, возродило и усилило бремя милитаризма, легко рѣшается на стѣснительныя и тягостныя мѣры, но вмѣстѣ съ тѣмъ отличается твердостію однажды принятой системы, сознаніемъ своихъ обязанностей по отношенію къ національнымъ задачамъ, нуждамъ и интересамъ обдѣленныхъ рабочихъ массъ, увѣренностію и послѣдовательностію въ намѣченномъ пути.

Счастливый побѣдитель и временный владыка старой Германіи, Наполеонъ I, не смотря на все

рующее военное государство равно противорѣчитъ интересамъ церкви и соціальной реформы, поэтому люди церкви и соціалисты должны, въ собственномъ интересѣ, держаться федеративныхъ идей. Вслѣдствіе этого, по мѣрѣ развитія церковнаго и соціальнаго движенія, будутъ возрастать шансы федерализма, и централизація, возникшая въ 66 г., превратится въ противоположное явленіе. Такимъ образомъ сокрытое въ Бисмарковской эрѣ послужитъ генезисомъ нѣмецкой федераціи, чѣмъ эта эра и кончится. Finis coronabit opus“. (Blätter für deutsche Politik und deutsches Recht 1873—75. [Die genesis der Bismarckschen Aera und ihr Ziel. s. 39]).

ея ничтожество въ его время, хорошо понималъ внутреннія силы мелкихъ нѣмецкихъ владѣній и 70 лѣтъ тому назадъ, изъ своего изгнанія, пророчески указалъ на средства и способы ея возрожденія и на то положеніе, которое она могла бы занять въ Европѣ. „Соединеніе (l'agglomération) нѣмцевъ", писалъ Наполеонъ I въ своемъ Mémorial de Sainte-Hélène, „требовало большой медленности (lenteur), а потому я могъ только упростить эту чудовищно-осложненную организацію; нѣмцы уже были весьма подготовлены къ концентраціи и я удивляюсь, почему ни одинъ германскій принцъ не понялъ этого настроенія своей націи и не воспользовался имъ? Безъ сомнѣнія, еслибы я, по волѣ неба, имъ родился, то, не смотря на многочисленные кризисы нашихъ дней, непремѣнно управлялъ бы соединенными силами тридцати милліоновъ нѣмцевъ".

„Какъ бы то ни было, *это объединеніе совершится рано или поздно силою вещей*; толчокъ данъ, и я думаю, что послѣ моего паденія и исчезновенія моей системы *едва ли возможно въ Европѣ какое-либо иное крупное равновѣсіе, кромѣ единенія и конфедераціи великихъ народовъ*. Первый суверенъ, который съумѣетъ при первомъ же большомъ замѣшательствѣ овладѣть дѣломъ народовъ (la cause des peuples), окажется во главѣ всей Европы и получитъ возможность предпринять все, что пожелаетъ" [1]).

---

[1]) Las Cases, Mémorial de Sainte-Hélène, Paris. 1840 V. VII, pp. 254—255.

Покойный императоръ Вильгельмъ I и его канцлеръ кн. Бисмаркъ были именно тѣми людьми, которые поняли настроеніе своей націи, воспользовались обстоятельствами и возродили имперію. Дальнѣйшіе ея успѣхи и значеніе будутъ зависѣть отъ того, подчинится ли она однимъ матеріальнымъ интересамъ и милитаризму или, понявъ и признавъ необходимость и важность и другихъ общественныхъ и національныхъ потребностей, найдетъ способы удовлетворить ихъ къ преуспѣянію государства и благу людей.

Предложенный историческій очеркъ показываетъ, что въ каждомъ изъ 3-хъ періодовъ тѣ или другія конституціонныя начала получали преобладающее значеніе, овладѣвая всѣмъ теченіемъ политической жизни и сообщая ей особый характеръ и направленіе. При этомъ случалось, что начала господствовавшія въ одномъ періодѣ, оставлялись безъ вниманія въ послѣдующемъ и возникали съ новой силой въ новѣйшемъ.

Въ первомъ, революціонномъ періодѣ такими преобладающими началами были: 1) права личныя и 2) народный суверенитетъ.

Во второмъ (1814—1848): 3) государство и государственная власть, 4) раздѣленіе власти, 5) представительство вообще и въ частности, учрежденіе верхней палаты или сената.

Въ третьемъ (1848—1870): 6) всеобщее голо-

сованіе и огражденіе правъ меньшинства, 7) парламентарная система.

Безъ сомнѣнія, группировка конституціонныхъ началъ по историческимъ періодамъ представляетъ свои недостатки: съ одной стороны корни новыхъ явленій всегда находятся въ условіяхъ прошедшаго, а съ другой всѣ основныя конституціонныя начала находятся въ тѣсной связи, поэтому нельзя провести между ними полное и точное разграниченіе. Но мы имѣли въ виду не систематическое изложеніе всего содержанія конституціоннаго права, а только тѣ начала представительнаго порядка, которыя оказывали въ различные періоды новаго времени преобладающее вліяніе на характеръ и направленіе конституціонной жизни народовъ, ихъ правительствъ и руководящихъ политическихъ дѣятелей. Вліяніе это обнаружилось и на политической дѣятельности князя Бисмарка, какъ въ отрицательномъ, такъ и въ положительномъ направленіи.

Обратимся поэтому къ обозрѣнію каждаго изъ началъ, намѣченныхъ нами въ историческомъ очеркѣ.



ОТДѢЛЪ II.

Обозрѣніе основныхъ началъ конституціонно-представительнаго строя.

ГЛАВА VI.

Права личныя и народный суверенитетъ.

Революціонный періодъ (отъ 1789 до 1802 г.) основалъ свое движеніе, свои построенія государственнаго и общественнаго порядка на двухъ главныхъ началахъ: a) правахъ лица и b) народномъ суверенитетѣ.

Наиболѣе характеристическая и глубокая черта стараго западно-европейскаго порядка вообще и французскаго въ частности заключалась въ неравенствѣ личныхъ правъ, въ сословныхъ привилегіяхъ и въ ограниченіи личной свободы, подчиненной самымъ разнообразнымъ стѣсненіямъ. Вслѣдствіе этого, когда въ срединѣ XVIII в. утвердилась потребность въ коренномъ преобразованіи общественнаго и государственнаго порядка, поставили первой задачей уничтожить всѣ привилегіи („война привилегіямъ и привилегированнымъ—вотъ мой девизъ", писалъ Мирабо въ 1788 г.), уяснить и утвердить прирожденныя, неотъемлемыя и священныя права человѣка, „незнаніе, забвеніе и презрѣніе которыхъ

были единственными причинами общественныхъ несчастій и испорченности правительствъ". (Décl. 26 août—3 nov.) [1]).

Результатомъ этого стремленія была знаменитая декларація правъ человѣка и гражданина 1789 г., составленная въ подражаніе подобныхъ же Сѣверо-Американскихъ актовъ съ замѣчательнымъ сходствомъ не только основныхъ мыслей, но даже выраженій [2]) и заключавшая въ себѣ, по мнѣнію ея авторовъ, всеобщія и неизмѣнныя начала, установленныя самою природою, присущія всѣмъ людямъ, временамъ и странамъ. Такимъ образомъ эта декларація явилась основою и символомъ для преобразованія не только Франціи, но и всѣхъ обществъ, желающихъ жить согласно природѣ и разуму и пользоваться свободою и благополучіемъ.

Принявъ за основаніе, что „всѣ люди рождаются и пребываютъ свободными и равными въ правахъ" (Art. 1), декларація объявила, что каждому человѣку принадлежитъ естественное и неотъемлемое (imprescriptible) право свободы, собственности, безопасности и противодѣйствія угнетенію (ré-

---

¹) Hélie, p. 30 etc.

²) См. „Déclaration de l'Indépendance" 4 Іюля 1776 г. (Dufau, V, p. 294 etc.) и въ особенности предшествовавшую ей по времени декларацію правъ штата Виргиніи (Dufau, V, pp. 289—292), а равно и конституціи Массачузета (Dufau, V, pp. 314 etc.), Пенсильваніи (Id., V, pp. 398 etc.), Делавара (Id., V, pp. 415 etc.), Мэриленда (Id., V, pp. 429 etc.), Сѣверной Каролины (Id., V, pp. 469 etc.), Вермонта (Id., VI, pp. 5 etc.), Тенесси (Id., VI, pp. 31 etc.), Миссиссипи (Id., VI, pp. 115 etc.), Нью-Гампшира (Id., VI, pp. 183 etc.) и другихъ.

sistance à l'oppression) (Art. 2). „Свобода состоитъ въ возможности дѣлать все, что не вредитъ другому“ и что не воспрещено закономъ (Art. 4, 5). Никто не долженъ отвѣтствовать за свои мнѣнія, даже религіозныя (Art. 10) и каждый можетъ свободно выражать свои мысли, говорить, писать, печатать, кромѣ случаевъ злоупотребленія, опредѣленныхъ закономъ (Art. 11). Всѣ граждане имѣютъ право участвовать непосредственно или чрезъ представителей въ составленіи закона, который долженъ быть равенъ для всѣхъ какъ въ покровительствѣ, такъ и въ наказаніи. Всѣ граждане равны, а потому для нихъ равно доступны всѣ общественныя должности и призванія, соотвѣтственно ихъ добродѣтелямъ и талантамъ (Art. 6).

Таковы главнѣйшія естественныя права человѣка, которыхъ не должны нарушать ни законъ политическій, ни суверенная власть государства, и которыя не подлежали ни отмѣнѣ, ни ослабленію, ни передачѣ другимъ самими ихъ обладателями.

Личныя права въ такомъ объемѣ естественно должны были породить начало народнаго суверенитета, и дѣйствительно декларація 26 Августа 1789 г. признаетъ, что „принципъ всякаго суверенитета заключается существенно въ націи. Ни одно общество (corps), ни одно лицо не можетъ пользоваться властію безъ прямого уполномочія отъ народа“ (Art. 3), и такъ какъ нація образуется необходимо изъ всѣхъ гражданъ, то суверенитетъ народный можетъ осуществляться только посредствомъ всеобщаго голосованія, которое было принято де-

кретомъ 8 Января 1790 г. (Art. 3) [1]) и конституціей 1791 г. (Sect. II, Art. 2) [2]) почти безъ ограниченій ценза. Законъ признанъ выраженіемъ общей воли; всѣ граждане имѣютъ право участвовать лично или чрезъ представителей въ его составленіи (formation) (Décl. Art. 6) [3]). Всѣ граждане имѣютъ право лично или чрезъ представителей устанавливать общественные налоги, опредѣлять ихъ количество, назначеніе, продолжительность взиманія и распредѣлять пропорціонально своимъ силамъ (facultés) (Décl. Art. 14, 13) [4]). Народный суверенитетъ, будучи источникомъ и вершиною власти, всегда остается за народомъ, который не можетъ ни отречься отъ него, ни ограничить, ни передать другимъ (Titre III, Art. 1) [5]). Носители общественной власти суть только временные и ограниченные представители и агенты воли народа, которая всегда вправѣ въ извѣстномъ порядкѣ измѣнить свое рѣшеніе и требовать отчета отъ своихъ уполномоченныхъ (Décl. Art. 15) [6]).

Послѣдующее законодательство развило еще далѣе и рѣзче указанныя права личныя и народнаго суверенитета. По конституціи 1793 г. [7]) правительство учреждается для гарантіи естественныхъ и неотъемлемыхъ правъ человѣка (Décl. Art. 1). Всѣмъ

---

1) Hélie, p. 73.
2) Dufau, I, p. 103.
3) Id., I, p. 97.
4) Id., I, pp. 97—98.
5) Id., I, p. 101.
6) Id., I, p. 98.
7) Id., I, pp. 133—143.

французамъ обезпечиваются: равенство, свобода, безопасность, собственность (Décl. Art. 2); свобода культа (Décl. Art. 7), общее образованіе (Décl. Art. 22), общественная помощь (Décl. Art. 21); неограниченная свобода прессы, право сходокъ (Décl. Art. 7) и вообще пользованіе всѣми правами человѣка и гражданина. Право противодѣйствія угнетенію признано необходимымъ послѣдствіемъ и принадлежностію естественныхъ правъ (Décl. Art. 33). Всему народу и каждой его части вмѣнено въ священную и наиболѣе необходимую обязанность сопротивляться и возставать, если правительство нарушаетъ права народа (Décl. Art. 35). Каждому лицу, родившемуся и живущему во Франціи предоставлено право гражданства (С. 4). Суверенитетъ народный присвоенъ совокупности (universalité) гражданъ (С. 7). Независимо отъ законодательнаго корпуса учреждены первичныя (primaires) народныя собранія изъ всѣхъ гражданъ, живущихъ въ каждомъ кантонѣ въ теченіи шести мѣсяцевъ (С. 11), которымъ предоставлено избраніе депутатовъ (С. 8), принятіе или отрицаніе предложенныхъ законопроектовъ и назначеніе выборщиковъ для избранія администраторовъ и судей (С. 10, 19, 9). Эти первичныя собранія народа собираются ежегодно 1-го Мая (С. 32), но въ особыхъ случаяхъ граждане могутъ требовать своего созыва и въ другіе сроки (С. 34). Народъ всегда имѣетъ право принять, преобразовать и измѣнить свою конституцію; одно поколѣніе не можетъ подчинять себѣ будущія поколѣнія (Décl. Art. 28).

Извѣстно, что это послѣднее положеніе не осталось празднымъ, а послужило основаніемъ и побужденіемъ къ разрушенію стараго порядка и возникновенію новаго, созданнаго не только безъ связи съ прошедшимъ, но и безъ основательнаго изслѣдованія условій настоящаго, главнымъ образомъ подъ вліяніемъ страстей и минутнаго настроенія. Если положеніе о естественныхъ и неизмѣнныхъ правахъ человѣка и гражданина включено было въ декларацію 1789 г., по примѣру Сѣверо-Американскихъ „declarations", то въ умы французскаго общества оно проникло раньше и овладѣло всѣми сколько либо интеллигентными классами, при посредствѣ энциклопедистовъ и особенно Руссо, который былъ завершителемъ и апостоломъ этой доктрины [1]. „Это онъ", говоритъ Принцъ, „сдѣлалъ индивидуумъ центромъ міра, приравнявъ его къ божеству, прославляя его въ естественномъ состояніи, какъ существо счастливое, свободное и полноправное; онъ же наиболѣе способствовалъ возбужденію умовъ противъ государственнаго строя, какъ органическаго цѣлаго, внушилъ идолопоклонство народному суверенитету и утвердилъ понятіе объ обществѣ какъ о простой кучѣ пыли; по его воззрѣніямъ народъ все дѣлаетъ самъ, даже безъ представителей; каждый разъ, по мѣрѣ надобности, онъ собирается, подаетъ голоса, утверждаетъ законы и принимаетъ нужныя мѣры" [2].

[1] Taine, Les origines de la France contemporaine, Paris, 1876, I, ch. IV, pp. 305 etc.

[2] Ad. Prins, La démocratie et le régime parlementaire, Bruxelles, 1884, ch. IX, p. 164 etc.

Въ самой Франціи лишь немногіе высшіе умы сомнѣвались въ истинѣ безусловныхъ личныхъ правъ и указывали на противорѣчіе между началами свободы и равенства, которое уничтожаетъ всѣ различія наклонностей, способностей, здоровья и труда.

Наиболѣе сильная и могущественная критика возникла въ Англіи, классической странѣ исторіи, политической свободы и личной энергіи. Бентамъ въ своихъ „Sophismes anarchiques“ [1]) чрезвычайно мѣтко указалъ, что „декларація правъ относится къ людямъ не существующимъ, не принадлежащимъ ни къ какому политическому обществу“, что изложенныя въ ней священныя и естественныя права никогда не существовали, что они могли бы только ввести въ заблужденіе власть законодательную и исполнительную, что они несовмѣстимы ни съ какою конституціей и могутъ породить только анархію. Самую идею о естественныхъ, неизмѣнныхъ правахъ Бентамъ признаетъ совершенно ложною; законы природы, которые каждый понимаетъ по своему, суть законы вымышленные; тѣ, которые ссылаются на нихъ, желаютъ господства своей личной воли, хотятъ замѣнить дѣйствительность опасною фантазіей. Факты доказываютъ намъ, что права не предшествуютъ правительствамъ. Извѣстно какова жизнь безъ правительства, извѣстно, что тамъ, гдѣ нѣтъ законовъ, не можетъ быть ни правъ, ни безопасности, ни собственности. Каждое право пред-

[1]) J. Bentham, Sophismes parlementaires, Paris, 1840, pp. 251—279.

полагаетъ гарантію, пользованіе не только настоящимъ, но и будущимъ.

Однако логическія и теоретическія доказательства убѣждали слабо, пока факты не раскрыли всей ложности и гибельности указанныхъ крайностей. Первый шагъ къ ограниченіямъ, правда, довольно робкимъ и неопредѣленнымъ, сдѣланъ былъ въ конституціи 1795 г., которая въ своей декларацiи опредѣляетъ не только права человѣка и гражданина, но и обязанности (devoirs) гражданъ, „предписывая каждому защищать свое общество, служить ему, подчиняться законамъ и уважать исполнителей ихъ“ (Déc. Art. 1, 3) [1]. Послѣдующіе конституціонные акты внесли еще болѣе опредѣленныя ограниченія, раздѣливъ права на непосредственно *личныя* и *политическія*. Первыя, вытекая изъ личной природы человѣка, служа его индивидуальнымъ интересамъ и отношеніямъ, открывая ему способы для развитія своихъ моральныхъ и физическихъ силъ, принадлежатъ всѣмъ членамъ общества, безъ различія пола, возраста и даже принадлежности къ государству: къ нимъ относятся личная свобода и безопасность, ненарушимость жилища и собственности, свобода труда, культа, мнѣній, равенство передъ закономъ, право на защиту властей, суда и подоб.

Вторыя возникаютъ изъ общественныхъ условій; основанныя на способности человѣка служить обществу и дѣйствовать отъ его имени, они принадлежатъ только тѣмъ лицамъ, которыхъ призы-

---

[1]) Dufau, I, pp. 146—147.

ваетъ законъ къ дѣятельности и въ той мѣрѣ, въ какой общество признаетъ ихъ способными служить ему: права эти состоятъ въ посредственномъ или непосредственномъ участіи въ управленіи государствомъ, въ правѣ политическихъ собраній, петицій и т. п. [1]).

Понятіе о народномъ суверенитетѣ, какъ о прирожденномъ и верховномъ правѣ народа, подверглось также ограниченіямъ; главная задача при этомъ заключалась въ томъ, чтобы прекратить внесенную революціей противоположность между правительствомъ и народомъ и подчиненность перваго послѣднему, которая лишила правительство всякаго авторитета и возможности дѣйствовать съ достаточною силою и охранять общество отъ волненій партій, клубовъ и отдѣльныхъ агитаторовъ. Съ этою цѣлію народу предоставлена была только учредительная власть, право устанавливать ту, или дру-

---

[1]) См. R. v. Mohl, Encyclopädie der Staatswissenschaften, § 17, S. 122 и § 31, S. 222.—F. J. Stahl, Philos. d. Rechts, II, S. 54—55. Bluntschli, Allg. Staatsrecht, II, S. 476—537. L. v. Rönne, Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie, 1882, II, S. 3—5. Her. Schulze, Lehrb. des Deutschen Staatsrechts, Leipzig, 1881, I Buch, S. 364—365. A. Batbie, Traité de droit public et administratif, Paris, 1862, II, pp. 279—281. M. F. Laferrière, Cours de droit public et administratif, Paris, 1854, I, p. 64—95.—Не можемъ не указать, что Лабандъ, вопреки установившемуся въ наукѣ мнѣнію, отказываетъ индивидуальнымъ правамъ въ значеніи права въ *„субъективномъ смыслѣ“*, ибо они „не имѣютъ объекта, лишены содержанія и открывая просторъ для естественной свободы лица, являются лишь нормами самоограничивающейся власти“. (P. Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Tübingen. 1867. I B. S. 148—149).

гую форму правленія, которую можно было отмѣнять лишь въ установленномъ порядкѣ, съ соблюденіемъ предписанныхъ условій (Конституціи 1795—1799 годовъ). Далѣе, для обнаруженія народнаго суверенитета были учреждены опредѣленные органы, которымъ предоставлено лишь общее законодательство и надзоръ за управленіемъ, но не непосредственное управленіе государствомъ и назначеніе должностныхъ лицъ. Въ государствахъ же монархическихъ полновластіе народа, его право произвольно измѣнять, по своему желанію, данную форму правленія, было признано несовмѣстимымъ съ существомъ положенія монарха; здѣсь народъ, въ лицѣ своихъ представителей, призывался лишь къ извѣстному участію во власти законодательной и въ контролѣ надъ подчиненными органами правительства.

Указанное развитіе личныхъ правъ и народнаго суверенитета, совершившееся прежде всего во Франціи, обнаруживалось болѣе или менѣе, раньше или позже, и въ другихъ западно-европейскихъ государствахъ. Но въ то время когда люди науки, политики и законодатели стремились примирить свободу и порядокъ, найти должныя границы между общественною властію и личною свободою, въ западно-европейскихъ обществахъ развивалось непрерывное и могущественное стремленіе къ утвержденію демократическихъ идей, господству массъ, числа; мало по малу оно сообщалось среднимъ и низшимъ классамъ, въ особенности горожанамъ и дѣлалось завѣтною цѣлію большинства населенія.

Утвердилось убѣжденіе, что только демократическій строй способенъ открыть людямъ поприще для развитія лучшихъ силъ народа и достиженія высшихъ задачъ культуры.

Подъ давленіемъ общаго настроенія правители и законодатели дѣлали уступки за уступками и со второй половины XIX в. все болѣе и болѣе расширяли область личныхъ правъ и призывали къ участію въ управленіи государствомъ низшіе классы населенія. Нѣкоторыя государства признали даже принципъ народовластія и допустили всеобщее голосованіе не только для избранія представителей, но и для дѣятельности законодательной, въ формѣ Referendum'а (напр. Швейцарія).

Въ это то время открылось противорѣчіе тамъ, гдѣ всего менѣе можно было ожидать его, именно оказалось, что личная свобода и основанный на ней народный суверенитетъ, какъ высшая власть и сила государства, могутъ не только прійти въ столкновеніе, но и подавлять другъ друга. Руссо думалъ устранить это столкновеніе посредствомъ софизма, будто бы человѣкъ, участвуя въ рѣшеніяхъ народа и подчиняясь общей волѣ, подчиняется самому себѣ; въ случаѣ же несогласія своего съ большинствомъ, онъ долженъ признать свое мнѣніе ошибочнымъ и измѣнить его [1]).

Но дѣйствительная жизнь показала обманчивость подобныхъ ученій и всю опасность для отдѣльныхъ лицъ потерять свою независимость, ли-

---

[1]) Rousseau, Contr. social, ch. VI, pp. 22—25.

шиться лучшихъ правъ своей индивидуальности, подъ всемогущимъ господствомъ народнаго всевластія, которое руководится только текущими интересами или увлеченіями. Факты показали, что неограниченное народное полновластіе отличается узкостію интересовъ, страстностію, несправедливостію и необузданнымъ подавленіемъ личности и меньшинства. Факты эти получили особенно грозное значеніе, когда къ политическимъ задачамъ присоединились соціальныя, когда соціалисты и коммунисты стали распространять въ массахъ ученіе о равенствѣ труда, собственности, образа жизни, подчиненіи всѣхъ одному уровню и заключеніи всего общества въ однообразный политическій или промышленный монастырь [1]).

Сисмонди, одинъ изъ первыхъ замѣтилъ недостатки господства толпы, невѣжественной и ретроградной; по его удачному выраженію „простымъ матросамъ не ввѣряютъ управленіе кораблемъ“ [2]). Затѣмъ Токвиль, посѣтивъ Сѣверо-Американскіе штаты и наблюдая дѣйствіе тамошней конституціи, обнаружилъ слабость и ненадежность демократическаго правленія въ отношеніи гарантій, обезпечивающихъ меньшинство отъ возможной тираніи народнаго большинства, въ рукахъ котораго сосредоточивается вся соціальная сила и которое въ правѣ „дѣлать все“.

[1]) A. Prins, La démocratie etc., ch. I, p. 10 etc.
E. Laveleye, Essai sur les formes de gouvernement dans les sociétés modernes, Paris, 1842, ch. III, p. 16 и ch. IV, p. 23.

[2]) Simonde de Sismondi, Etudes sur les constitutions des peuples libres, Bruxelles, 1836, p. 40 etc.

Равнымъ образомъ онъ отмѣтилъ тяготѣніе демократіи къ посредственностямъ, ея стремленіе понизить уровень общественнаго образованія и устранить избранные умы отъ участія въ государственныхъ дѣлахъ [1]).

Предвидѣнія и опасенія Токвиля въ теченіе полустолѣтія не только оправдались, но народились новые факты, указавшіе на зло болѣе глубокое и дѣйствительное. Эти послѣдніе были такъ внушительны и общи, что въ 60-тыхъ годахъ Дж. Ст. Милль нашелъ необходимымъ выступить опредѣленно на защиту личной свободы и независимости меньшинства противъ всемогущества массъ; онъ говорилъ, что наибольшая опасность и зло демократіи заключаются въ преобладаніи большинства, которое, слѣдуя эгоистическимъ наклонностямъ, приноситъ въ жертву своимъ интересамъ благо меньшинства и будущихъ поколѣній [2]). Когда демократія представляетъ высшую власть, то не можетъ быть ни единицъ, ни обществъ достаточно сильныхъ, на которыхъ могли бы опереться всѣ тѣ, чьи инте-

---

[1]) Al. Tocqueville, De la démocratie en Amérique, Paris, 1868, II, pp. 142–147, 111.

[2]) J. S. Mill, Le gouvernement représentatif, Paris, 1877 (3-e édit.), ch. VI, p. 141 etc. Замѣчательно, что наиболѣе возвышенныя и внушительныя предостереженія противъ преобладанія демократіи высказаны были въ Англіи, гдѣ появились самые ранніе и сильные (Бентамъ) противники абсолютныхъ личныхъ правъ французскихъ декларацій 1789 и слѣд. годовъ. См J. Stephen, Liberty, Fraternity and Egality, London, 1873. Dav. Syme, Representative government in England, Lond., 1882. Herbert Spencer, Representative government, 1857 и Parliamentary reform, the dangers and the saveguards, 1860. Наконецъ Мэнъ въ указанномъ сочиненіи.

ресы попраны и находятся въ опасности, чьи убѣжденія не согласуются съ убѣжденіями массъ [1]). Опасность тѣмъ болѣе значительная, что въ самой лучшей демократіи „большинство будетъ состоять исключительно изъ одного класса, однороднаго по наклонностямъ, образу мыслей, предубѣжденіямъ и далеко не самаго образованнаго, чтобы не сказать болѣе“ [2]). „Наиболѣе слабая сторона демократіи заключается въ отсутствіи въ сферѣ управленія выдающихся представителей просвѣщеннаго меньшинства. Въ С.-Америкѣ, гдѣ господствуетъ демократія, самые лучшіе учители, первые умы въ странѣ устранены отъ участія въ народномъ представительствѣ и не занимаютъ общественныхъ должностей, наравнѣ съ законно неправоспособными. Сверхъ того, такъ какъ демосъ составляетъ въ Америкѣ единственный источникъ власти, то къ нему тяготѣютъ всѣ своекорыстныя честолюбія; народъ окруженъ лестію и искательствомъ. Такимъ образомъ развращающее вліяніе народовластія идетъ рука объ руку съ его благодѣтельнымъ и облагораживающимъ дѣйствіемъ“ [3]). Вслѣдствіе этого Милль, въ своемъ сочиненіи „О представительномъ правленіи“, предлагаетъ различныя мѣры къ огражденію личной свободы и меньшинства. Предложенія Милля не были осуществлены, а между тѣмъ зло дѣйствительно расло съ чрезвычайною быстротою и силою.

---

[1]) Mill, id., ch. VII, pp. 194—195.
[2]) Mill, id., ch. VIII, pp. 210—211.
[3]) Mill, id., ch. VIII, p. 213.

Анархія и насилія парижской коммуны показали наглядно, до чего могутъ дойти необузданныя страсти толпы, предоставленной своимъ инстинктамъ. Учрежденная вслѣдъ затѣмъ III-я французская республика, не успокоила общество; по свидѣтельству безпристрастныхъ и искреннихъ республиканцевъ, партіи, овладѣвшія властію, рѣшаются на поголовное удаленіе должностныхъ лицъ, принадлежащихъ къ враждебнымъ имъ фракціямъ, совершаютъ насилія надъ школами, религіозными и благотворительными учрежденіями. Все это породило еще болѣе сомнѣній въ достоинствѣ господствующихъ конституціонныхъ условій, вызвало образованіе могущественныхъ консервативныхъ и либеральныхъ партій, поставившихъ себѣ задачею оградить общество отъ абсолютизма народнаго верховенства и демократическихъ крайностей. Недовольство проникло во всѣ слои общества; низшіе классы, въ особенности сельскіе, перестали дорожить своими политическими правами и готовы признать каждое правительство, лишь бы оно обезпечивало порядокъ и обнаруживало заботу объ ихъ благосостояніи. Такое общественное настроеніе подтверждается избирательными программами всѣхъ партій и весьма вѣрно объясняется Лабуле, который говоритъ, что „новые народы не имѣютъ рабовъ, живутъ трудомъ и промыслами, при тяжелыхъ и дорогихъ условіяхъ жизни, а потому всякое замѣшательство, препятствующее труду и производству, составляетъ великое народное бѣдствіе, и каждый жаждетъ только безопасно-

сти и спокойнаго управленія" [1]. Подобное положеніе вещей не могло не обратить на себя вниманія всѣхъ мыслящихъ и безпристрастныхъ наблюдателей. Во Франціи, Бельгіи, Италіи, Германіи, Англіи явился цѣлый рядъ писателей и политическихъ дѣятелей съ возвышенными и свободными стремленіями, близко знакомыхъ съ дѣломъ, признающихъ тяжелое положеніе современныхъ демократическихъ обществъ и изыскивающихъ способы для обезпеченія личности и прочнаго общественнаго порядка. Таковы: Бухеръ [2], Лабуле, Лавеле, Принцъ, Ж. Симонъ, Мэнъ и др. Нѣкоторые изъ нихъ смотрятъ на дѣло такъ мрачно, что сомнѣваются даже въ благодѣтельномъ вліяніи просвѣщенія, на которое еще недавно возлагалъ большія надежды Дж. Ст. Милль, полагавшій, что съ распространеніемъ общаго образованія среди массъ, народъ пойметъ свои интересы, будетъ избирать вождями людей съ высокимъ характеромъ и умственнымъ развитіемъ [3]. Принцъ, напротивъ, думаетъ, что хотя просвѣщеніе составляетъ славу нашего вѣка,

---

[1]) Ed. Laboulaye, Quest. const., Avertissement, 1872, p. 108.

[2]) Бухеръ, впослѣдствіи извѣстный какъ одно изъ приближенныхъ къ кн. Бисмарку лицъ, непосредственно ознакомившись съ Англіей и ея парламентарной формой правленія, рѣзко указываетъ на недостатки дѣйствующей тамъ системы выборовъ, осуждаетъ безграничность и безконтрольность депутатскихъ полномочій, всевластіе парламента и предпочитаетъ тѣ времена, когда народные представители были только уполномоченными своихъ общинъ и графствъ, дѣйствовали по ихъ инструкціямъ и состояли подъ непрерывнымъ надзоромъ народа. (Bucher, L. Der Parlamentarismus wie er ist. Berlin. 1855).

[3]) Mill, id., ch. VIII, pp. 216—219 и др.

но оно не ослабитъ зла, а усилитъ его. Невѣжа терпѣливо сноситъ „свое положеніе, склоняя голову подъ тяжестію судьбы, просвѣщенный—поднимаетъ ее, желая играть роль; его учили, что ему принадлежатъ неотъемлемыя права, что онъ равенъ всѣмъ; и въ то время какъ мечты возносятъ его на вершины человѣческаго благополучія, дѣйствительность приковываетъ къ землѣ удрученнаго, раздраженнаго, потерявшаго надежду и негодующаго на вѣчное противорѣчіе между теоріей и фактами“ [1]).

Означенные авторы указывали большею частію на отдѣльные недостатки демократіи, между тѣмъ какъ извѣстный ученый и почитатель личной свободы Мэнъ высказалъ сомнѣніе въ достоинствѣ и благодѣтельности самаго существа демократіи; сомнѣнія эти явились у него плодомъ многолѣтнихъ наблюденій надъ явленіями современной политической жизни демократическихъ государствъ. Вотъ главнѣйшія основанія и выводы Мэна, изложенные имъ довольно отрывочно въ его „Essais sur le gouvernement populaire“. По словамъ Мэна обыкновенно изображаютъ демократію исполненной преимуществъ сравнительно со всѣми другими формами правленія и выражаютъ убѣжденіе, что движеніе ея непобѣдимо, безконечно и благодѣтельно для человѣчества; такая увѣренность утвердилась особенно въ послѣднее 50-лѣтіе, подъ вліяніемъ французской политической пропаганды и относительныхъ успѣховъ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ штатовъ. Но рядомъ

1) Ad. Prins, Démocratie, p. 12.

съ этимъ обнаружились факты, не только не подкрѣпившіе притязаній демократовъ на превосходство и вѣчное преобладаніе, но указавшіе на такіе недостатки, которые заключаются въ самой природѣ демократіи и далеко превышаютъ ея достоинства.

Еще древніе мудрецы признавали демократію правленіемъ наиболѣе шаткимъ, непрочнымъ, неустойчивымъ и необезпеченнымъ. Новѣйшая исторія народныхъ правительствъ вполнѣ подтверждаетъ это мнѣніе, въ доказательство чего Мэнъ приводитъ цѣлый рядъ революцій, народныхъ волненій, государственныхъ переворотовъ, происходившихъ въ теченіе послѣдняго столѣтія во Франціи, Испаніи, Германіи, южной, средней и даже сѣверной Америкѣ, и приходитъ къ тому выводу, что въ продолженіе почти столѣтняго господства демократіи общество пользовалось спокойствіемъ лишь въ небольшіе промежутки времени [1]).

Далѣе, Мэнъ говоритъ, что демократія неправильно понимаетъ и примѣняетъ политическую свободу; подъ видомъ послѣдней, она желаетъ властвовать, распоряжаться неограниченно всѣми лицами и силами страны. Въ демократическихъ государствахъ, прикрываясь народнымъ знаменемъ, дѣйствуютъ своекорыстныя и эгоистическія партіи, руководимыя политическими клубами и ихъ вождями, которые пользуются слабостями, дурными инстинктами и страстями народа и употребляютъ всевозможныя средства для его ослѣпленія и совра-

[1]) Maine, Essais, ch. I, p. 11 etc., ch. II, p. 86 etc.

щенія. Особенно господствуетъ лесть; „королю-демосу“ льстятъ весьма различно, смотря по составу аудиторіи: городскихъ избирателей увѣряютъ, что они знаютъ все, потому что однообразная монотонная работа даетъ имъ досугъ, а слѣдовательно возможность размышлять въ то время, когда заняты пальцы; сельскихъ—потому, что ихъ болѣе разнообразный трудъ развиваетъ и поддерживаетъ въ нихъ умственную дѣятельность [1]). Думаютъ, что демократія наиболѣе способна осуществить интересы всѣхъ, что средства міра безграничны, неисчерпаемы и потому она въ состояніи поровну распредѣлить блага и силы природы. Но, во-первыхъ, что такое интересы множества и знаетъ ли толпа въ чемъ состоитъ ея счастіе и какъ его достигнуть? Еще Маккіавелли сказалъ: „міръ состоитъ изъ посредственности“. Во-вторыхъ, богатства міра поддерживаются только личнымъ трудомъ и энергіею и если общество, сразу распредѣливъ все, попробуетъ предаться покою, то оно вскорѣ угаснетъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ погибнетъ и цивилизація [2]).

Въ настоящее время, продолжаетъ Мэнъ, наиболѣе общераспространенное убѣжденіе заключается въ томъ, что демократія служитъ прогрессу, успѣху новыхъ идей, наукѣ, поощряетъ изобрѣтенія и въ особенности способствуетъ реорганизаціи учрежденій и реформѣ законовъ, между тѣмъ факты гово-

---

[1]) Maine, id., pp. 49 etc., 154, 114, 116.
[2]) Maine, id., pp. 71, 235, 127, 72 etc.

рятъ противное. Большая часть человѣчества (Индія, Китай, мусульманскіе народы, населеніе африканскаго материка), даже та, которая обладаетъ значительною культурою, отличается упорнымъ консерватизмомъ, не желаетъ и боится какихъ-либо перемѣнъ и нововведеній; ибо нормальное состояніе большинства людей есть устойчивость и неподвижность. Въ каждомъ отдѣльномъ народѣ огромное большинство твердо держится установленныхъ порядковъ и обычаевъ, исполнено предразсудковъ, относится съ недовѣріемъ и боязнію ко всякимъ реформамъ, новизнѣ мысли и вообще научному авторитету. Стремленіе къ развитію и просвѣщенію всегда составляло удѣлъ небольшаго круга лицъ, которыя съ трудомъ и борьбою осуществляли свои идеи, даже благодѣтельныя для массъ. Прогрессъ былъ всегда плодомъ усилій высшихъ, аристократическихъ умовъ и всегда былъ противоположенъ толпѣ и ея настроенію. Всѣ великія законодательныя реформы совершались могущественными аутократами. Нѣтъ никакого сомнѣнія, что законодательство народное было бы ультра-консервативнымъ; доказательствомъ тому служитъ между прочимъ Швейцарія, гдѣ, вопреки ожиданіямъ демократическихъ предводителей, многія либеральныя преобразованія встрѣтили рѣшительное препятствіе въ народномъ veto [1]).

Если бы въ Англіи господствовало всеобщее голосованіе въ то время, когда тамъ совершались

[1]) Maine, id., pp. 182—208 etc., 98, 102, 140—141.

великія соціальныя перемѣны и происходили промышленныя нововведенія, то они были бы отвергнуты; не были бы допущены ни желѣзныя дороги, ни пароходство, ни ткацкій станокъ, и тамъ случилось бы тоже самое, что потерпѣли позднѣе въ С.-Америкѣ китайцы, — эти болѣе дешевыя и способныя рабочія машины [1]).

Демократическое правленіе есть наиболѣе трудное и наименѣе исполнимое на дѣлѣ. Поклонники народовластія убѣждены, что голосъ народа есть голосъ Божій, но далеко не согласны между собою какъ въ способахъ выраженія народной воли, такъ и относительно лицъ, входящихъ въ составъ рѣшающаго народа [2]).

Если въ дѣлахъ простыхъ и понятныхъ толпа еще можетъ постановить какое-либо рѣшеніе, то о сложныхъ вопросахъ законодательства и администраціи—она не въ состояніи составить себѣ сколько нибудь опредѣленное понятіе и должна слѣдовать мнѣніямъ одного или нѣсколькихъ изъ своихъ руководителей.

Первобытныя демократіи посвящали свое время главнымъ образомъ юстиціи; позднѣйшее jury есть преобразованный, улучшенный древній народный судъ; 12 человѣкъ замѣняли собой толпу. Но и этимъ двѣнадцати мужамъ изъ народа помогалъ предсѣдатель—судья, который велъ пренія, давалъ объясненія, дѣлалъ résumé и требовалъ отъ присяжныхъ простаго отвѣта: „да“ или „нѣтъ“.

---

1) Maine, id., pp. 58—59, 142—143.
2) Maine, id, p. 48 etc., 129 etc., 262.

Новѣйшая правящая демократія есть ничто иное какъ древній народный судъ, съ нѣкоторыми, весьма небольшими, измѣненіями. Подобное правительство толпы можетъ разрѣшать административные вопросы, лишь аплодируя краснорѣчію ораторовъ или же слѣдуя лести и проискамъ политикановъ. Всѣ попытки преобразовать народное правленіе, организовать „представительство", встрѣтили рѣшительное, „уничтожающее" противодѣйствіе политическихъ клубовъ, стремящихся къ безусловному подчиненію депутатовъ ихъ избирателямъ. Никогда и никакое многочисленное собраніе не въ состояніи управлять государствомъ; эта неспособность такъ прирождена демократіи, что вѣроятно потребуется коренная конституціонная реформа, которая передастъ большую часть народной правительственной власти кабинету исполнительныхъ министровъ [1]).

Указаніе на удачу демократическаго правленія въ С.-Америкѣ Мэнъ находитъ крайне недостаточнымъ; успѣхъ этотъ произошелъ, по его мнѣнію, потому, что основатели Сѣверо-Американской конституціи съумѣли обдуманно и искусно поставить предѣлы народнымъ движеніямъ, вмѣсто того, чтобы снять съ нихъ узду, а еще болѣе потому, что Сѣверная Америка, страна неисчерпаемыхъ природныхъ богатствъ, открывая просторъ для личной энергіи, устраняла матеріальную нужду и необходимость борьбы интересовъ. Впрочемъ самый успѣхъ

---

[1]) Maine, id., pp. 130—138.

Сѣверо-Американскихъ штатовъ Мэнъ признаетъ лишь относительнымъ и говоритъ, что недостатки, присущіе вообще демократіи, въ возрастающей степени обнаруживаются и тамъ [1]).

Не смотря на приведенныя мрачныя, отчасти преувеличенныя и несправедливыя, воззрѣнія автора, не смотря на дѣйствительные недостатки современныхъ конституціонныхъ порядковъ, нельзя однако не признать, что вѣковое развитіе вопросовъ о правахъ личности и суверенитетѣ народномъ не прошло безплодно для человѣчества. Несомнѣнно, что мы ушли далеко отъ тѣхъ незрѣлыхъ и шаткихъ понятій, которыя господствовали и въ наукѣ и въ законодательствѣ конца XVIII в. Въ этомъ отношеніи въ настоящее время уяснилось, что государственный порядокъ и право возникаютъ не изъ договора отдѣльныхъ лицъ, что нѣтъ неограниченныхъ и неизмѣнныхъ личныхъ правъ, но что природа надѣлила людей потребностію къ самостоятельной дѣятельности, къ достиженію благъ жизни собственною энергіею, и потому каждому лицу для выполненія его предназначенія должна быть предоставлена извѣстная свобода.

„Природа“, говоритъ Лабуле, „создавая человѣка свободнымъ, разумнымъ, отвѣтственнымъ, давая ему подругу жизни, подчиняя ему землю, даровала человѣку такія свойства, которыя каждый законодатель долженъ признавать и уважать“. Что же касается размѣровъ предоставляемыхъ ему правъ,

---

[1]) Maine, id., ch. IV, p. 275 etc.

то они зависятъ отъ состоянія и условій какъ отдѣльныхъ лицъ, такъ и самаго общества и соотвѣтственно тому опредѣляются каждымъ законодательствомъ. Поэтому, всѣ деклараціи правъ, заключающія въ себѣ лишь *всеобщія начала* права и порядка, не только безполезны, но и вредны; онѣ возбуждаютъ ложныя притязанія и надежды, обѣщаютъ то, чего не въ силахъ выполнить ни одно общество, „даютъ одною рукою то, что должна отнять другая въ формѣ политическаго законодательства“ [1]).

Далѣе, выяснилось, что вся совокупность личныхъ правъ, предоставленныхъ человѣку, состоитъ изъ двухъ отличныхъ категорій: одна, опредѣляющая личныя отношенія человѣка (права государственно-гражданскія [staatsbürgerliche, bürgerliche öffentlicher (publicistischer) Natur]), основывается на природѣ и цѣляхъ личной жизни и составляетъ сферу государственно-гражданской правоспособности; другая (права политическія [politische]), опредѣляющая общественныя отношенія человѣка, устанавливающая мѣру участія его въ правительственной жизни общества, соразмѣряется съ природою и задачами послѣдняго и составляетъ политическую правоспособность. Что касается государственнаго суверенитета, то таковой, въ смыслѣ безусловнаго господства, не можетъ принадлежать никому. По мысли Шталя, все живущее въ мірѣ имѣетъ свой предѣлъ, подчиняясь силѣ, справедливости и ра-

---

[1]) E. Laboulaye, Quest. const , pp. 35—40 etc.

зуму божественнаго міроправленія [1]); мало того, государственный суверенитетъ даже не простирается на всѣ стороны человѣческой жизни. По вѣрному замѣчанію Лабуле, „люди живутъ въ обществѣ для того, чтобы, подъ охраною мира, развивать свои силы и свойства, а не для того, чтобы лищиться своей природы, потерять свободу, совѣсть, трудъ, собственность. Государственный суверенитетъ господствуетъ только надъ тѣмъ, что имѣетъ общій интересъ: миръ внутренній, порядокъ общественный, защита своей страны, управленіе общими дѣлами; это есть собственно суверенитетъ политическій, опредѣляемый своимъ содержаніемъ и назначеніемъ“ [2]).

Основаніе государственнаго суверенитета безъ сомнѣнія лежитъ въ народѣ, организованномъ въ государство. Подъ народомъ должно разумѣть не случайное собраніе множества лицъ, которыя устанавливаютъ государственную форму своего общежитія, подобно гражданской сдѣлкѣ, руководясь непосредственнымъ интересомъ, безъ связи съ прошедшими и будущими условіями своей жизни; каждый народъ находится въ условіяхъ той государственной жизни, къ которой онъ наиболѣе способенъ, которую выработалъ своей исторіею и для которой существуютъ въ цѣломъ составѣ общества требуемыя данныя, —будетъ ли это форма республиканская или монархическая [3]).

---

[1]) Fr. J. Stahl, Philos d. Rechts, II, S. 154—155.

[2]) Ed. Laboulaye, Quest. const., pp. 411—412.

[3]) Bluntschli, Allg. Staatsrecht, II, S. 8: „Die oberste Staatshoheit dem zum Staat geordneten Volke als Ganzem ange-

Изложенныя начала приняты болѣе или менѣе во всѣхъ основныхъ государственныхъ конституціонныхъ актахъ и конечно могли бы служить извѣстнымъ основаніемъ и руководствомъ къ устроенію и охраненію общежитія. Но человѣческія общества суть развивающіеся организмы, исполненные разнородныхъ интересовъ, страстей и заблужденій; одни классы общества стремятся къ преобладанію, исключительному господству надъ другими, нарушая общую гармонію и свободу прочихъ. Въ прежніе вѣка такимъ преобладаніемъ пользовались аутократіи и аристократіи, въ новѣйшихъ же конституціонныхъ государствахъ къ той же роли стремится демократія. Подобныя притязанія послѣдней конечно несправедливы и опасны, потому что демократія не есть единственный элементъ общежитія. Каждое здоровое и преуспѣвающее общество состоитъ изъ разнообразныхъ народныхъ наслоеній и силъ. Цивилизація даже усиливаетъ это разнообразіе: уравнивая и расширяя способы дѣятельности, она помогаетъ всѣмъ, облегчаетъ успѣхи личной энергіи, таланта и разрушаетъ тотъ общій уровень, къ которому стремится демократія; вслѣдствіе этого въ короткіе періоды времени образуется среди народа

höre". Mohl, Encyclop. d. Staatswissenschaften, S. 116. Онъ видитъ юридическую основу (rechtliche Grundlage) верховной государственной власти въ народѣ, его міросозерцаніи и потребностяхъ. Schulze, System des deutschen Staatsrechts, I Abth. Leipzig. 1865, S 170: „государство и его историческій порядокъ", говоритъ онъ „выростаютъ изъ народнаго духа" (wachsen aus dem eigenthümlichen Volksgeiste empor). Laband, Das Staatsrecht d. deut, Reiches, I, S. 85 etc.

громадное различіе въ просвѣщеніи, средствахъ, условіяхъ, нравахъ и задачахъ жизни. Неравенство положеній выростаетъ съ особенною силою и быстротою на почвѣ экономической, среди предпринимателей и исполнителей—рабочихъ; первые, будучи хозяевами, получаютъ не только вознагражденіе за трудъ, но премію за рискъ, прибыль на капиталъ, а потому быстро достигаютъ богатства, вторые едва находятъ средства къ существованію и не имѣютъ способовъ выйти изъ своей тяжелой и зависимой доли. Отсюда рождается громадное различіе между капиталомъ, хозяевами и рабочимъ-пролетаріемъ. Весь вопросъ заключается въ томъ, гдѣ найти гармоническую основу для справедливаго сочетанія всѣхъ общественныхъ силъ и наслоеній, какъ установить разумные предѣлы для демократіи, представляющей превосходство числа, массы и физическаго могущества? Предлагались различные, хотя и неудачные способы для разрѣшенія этого вопроса. Надо однако думать, что они могутъ быть изысканы для человѣческихъ обществъ, потому что, если міръ физическій одновременно управляется не только законами борьбы, но также равновѣсія и возмѣщенія силъ, то нельзя допустить, чтобы міръ соціальный подчинялся лишь борьбѣ за существованіе. Разумѣется изысканіе закона равновѣсія соціальныхъ силъ представляетъ чрезвычайныя трудности, такъ какъ міръ соціальный, при прогрессивномъ развитіи, непрерывно измѣняетъ размѣры и соотношенія своихъ элементовъ.

ГЛАВА VII.

Государство, государственная власть и раздѣленіе власти.

Въ предыдущемъ было указано, что къ концу XVIII вѣка утвердилась теорія объ образованіи государства посредствомъ общественнаго договора; теорія, признававшая государство печальнымъ бременемъ, которому человѣкъ долженъ подчиняться лишь для своей безопасности. Горячій проповѣдникъ общественнаго договора, Руссо [1]), былъ не

[1]) По словамъ Руссо, искомая форма единенія достигается „общественнымъ договоромъ“, который тотчасъ же „порождаетъ нравственное и коллективное тѣло, даетъ ему единство, его совокупное я, его жизнь и его волю“. „Это публичное лицо называется государствомъ—сувереномъ“. „Статьи общественнаго договора всеобщи и общепризнаны, если онѣ нарушаются, то каждый возвращается къ своимъ естественнымъ правамъ и естественной свободѣ. Всѣ эти статьи сводятся къ одной, къ полному самоотчужденію (aliénation) каждаго члена сообщества со всѣми его правами въ пользу общества. Если каждый отдается всецѣло, то условія равны для всѣхъ, если же условія для всѣхъ одинаковы, то никто не заинтересованъ въ ухудшеніи ихъ для другихъ. Наконецъ, каждый отдаваясь всѣмъ, не отдается никому, и такъ какъ онъ получаетъ отъ другаго такое же право, какое даетъ ему, то пріобрѣтаетъ эквивалентъ всего теряемаго и больше силы для сохраненія того, что имѣетъ. Однимъ словомъ, общественный договоръ сводится къ слѣдующему: мы сообща подчиняемъ нашу личность и всю нашу силу верховному руководству общей воли и

только самъ убѣжденъ въ непреложности своего ученія, но успѣлъ убѣдить въ этомъ и другихъ и оказалъ рѣшительное вліяніе какъ на своихъ современниковъ [1]), такъ и на послѣдующее развитіе политическихъ идей.

Подъ ближайшимъ вліяніемъ Руссо совершалось революціонное переустройство Франціи и обрабатывались конституціи 1791 и 1793 гг., что ясно обнаруживается какъ въ вступительныхъ декларацiяхъ, такъ и въ содержаніи самихъ этихъ конституціонныхъ актовъ. Даже конституціи 1795, 1799, 1852, а отчасти и 1875 гг., составленныя подъ вліяніемъ другихъ условій, имѣвшія цѣлію утвердить преобла-

---

принимаемъ въ общественное тѣло каждаго сочлена, какъ нераздѣльную часть цѣлаго". (J. J. Rousseau, Contr. soc, liv. I, ch. VI, pp. 22—26).

[1]) Хотя среди современниковъ Руссо и оказался такой глубокомысленный и возвышенный противникъ общественнаго договора какъ Эд. Боркъ, утверждавшій, что „основной договоръ каждаго отдѣльнаго государства есть только частица великаго первичнаго контракта, который отъ вѣка объединяетъ все живущее въ мірѣ и соединяетъ видимый міръ съ незримымъ. Этотъ первичный контрактъ подчиняется велѣніямъ неизмѣннаго закона; предъ его лицомъ ничто не смѣетъ покинуть свое опредѣленное мѣсто ни въ мірѣ физическомъ, ни въ мірѣ нравственномъ. Отдѣльныя земныя корпораціи въ своемъ моральномъ качествѣ не уполномочены произвольно разрывать подчиненные общественные узы и превращать государство въ состояніе хаоса, гдѣ спорятъ грубые элементы. Богъ, вложивъ въ природу человѣка способность усовершенствованія, конечно, пожелалъ дать людямъ и нужныя къ тому средства. Онъ желалъ существованія государствъ, ихъ единенія и связи съ первоисточникомъ и первообразомъ всякаго совершенства". (Edm. Burke, id., I, S. 140—142). Но доводы Борка были совершенно безсильны для французовъ той эпохи, увлеченныхъ идеями неограниченнаго индивидуализма и свободнаго образованія государствъ.

даніе государственной власти надъ индивидуальными стремленіями, носятъ въ себѣ слѣды индивидуалистическихъ началъ и ставятъ основаніемъ и знаменемъ государственнаго строя всенародный приговоръ современнаго поколѣнія. Индивидуалистическій взглядъ на образованіе государства господствуетъ и въ области французской политической литературы; его держатся даже позднѣйшіе авторы, испытавшіе тяжкіе уроки исторіи и признающіе общежитіе прирожденнымъ условіемъ человѣческаго быта. „Хотя общество и необходимо", говоритъ Батби, „но, по плану провидѣнія, оно есть только средство (moyen) для исполненія человѣкомъ своего назначенія, а не верховная цѣль, которой онъ долженъ быть отданъ въ жертву; напротивъ, общество должно быть подчинено развитію индивидуума,—таковъ естественный порядокъ" [1]. Лабуле, признающій государство „порядкомъ божественнымъ, исключающимъ все произвольное", утверждаетъ однако, что человѣческій прогрессъ заключается въ непрерывномъ развитіи и усиленіи индивидуальной свободы и что, по всеобщему закону исторіи, „кругъ государственнаго господства долженъ съуживаться, а сфера свободы расширяться" [2]. Даже Дюпонъ-Вайтъ, глубокій почитатель государства, признающій его необходимѣйшимъ орудіемъ прогресса, утверждающій, въ противоположность Лабуле, что съ развитіемъ цивилизаціи и усовершенствованіемъ человѣческихъ об-

---

[1] Batbie, Traité de droit public et administr., II, Paris, 1862, p. 276.

[2] Ed. Laboulaye, Quest. const., pp. 23—38.

ществъ расширяются правительственныя задачи, возрастаетъ роль государства, все же объясняетъ возникновеніе обществъ и ихъ прогрессивное движеніе взаимодѣйствіемъ двухъ элементовъ: индивидуальнаго и государственнаго [1]).

Замѣчательную противоположность указаннымъ воззрѣніямъ французскихъ публицистовъ представляетъ германская политическая наука, которая, надо согласиться, обнимаетъ вопросъ объ основаніяхъ государства и государственной власти несравненно глубже и вѣрнѣе. Великую услугу въ этомъ отношеніи оказала историческая школа; съ фактами въ рукахъ она доказала всю несостоятельность теоріи договорнаго, механическаго образованія государствъ и утвердила убѣжденіе, что государство развивается изъ „народнаго духа", при участіи воли и труда людей на основаніи данныхъ, созданныхъ Богомъ, подъ высшимъ господствомъ историческихъ законовъ [2]).

На этихъ историческихъ началахъ совершалось дальнѣйшее развитіе германской политической науки; изъ нихъ вышли и по настоящее время выходятъ наиболѣе значительные германскіе публицисты, лишь развивая, уясняя и пополняя частнымъ содержаніемъ общія положенія исторической школы [3]).

---

[1]) Dupont-White, L' Individu et l'État, Paris, 1865, 3-e édit., pp. 345, 332, 337.—Подобнымъ же образомъ говоритъ и Claudio Jannet, Le socialisme d'état et la réforme sociale. Introduction, p. XI, etc.

[2]) Savigny, Syst. d. heut. röm. R. I, § 22.—Puchta, Institutionen, I, § XI, S. 26 u. s. w.

[3]) Видное исключеніе въ этомъ случаѣ составляетъ Р. Моль, который признаетъ „государство единымъ организмомъ

Не останавливаясь на отдѣльныхъ ученіяхъ германскихъ мыслителей, мы можемъ выразить существо ихъ воззрѣній въ слѣдующихъ чертахъ: государство есть единство цѣлаго народа какъ во внѣшней его организаціи, такъ и во внутренней его жизни; оно есть вѣчное соединеніе людей для всѣхъ цѣлей, вырабатываемыхъ совмѣстною жизнію; въ немъ воплощаются сознаніе, чувства и воля народа, оно образуетъ для каждаго народа опредѣленную индивидуальность съ особымъ національнымъ характеромъ, который соединяетъ всѣхъ людей изъ поколѣнія въ поколѣніе въ одно цѣлое и составляетъ, такъ сказать, душу государства; какъ живыя цѣлыя, государства рождаются, зрѣютъ и старѣются, повинуясь творческому, неутомимому процессу (des Werdens), выходящему изъ нихъ самихъ, но недоступному для полнаго уразумѣнія. „Этотъ творческій процессъ народовъ, какъ и отдѣльныхъ лицъ, судя по его высшему идеалу или по божественной зиждительной мысли, долженъ быть вполнѣ органическимъ и стремиться къ самому стройному развитію всѣхъ единичныхъ и совокупныхъ индивидуумовъ. Исторія доказываетъ, что люди, народы и

учрежденій", и доказываетъ не только теоретически, но и фактически „возможность образованія государствъ посредствомъ договора" (Encycl. § 12, S. 71, § 14, S. 90).

Воззрѣніе Моля, столь рѣзко отличающееся отъ взглядовъ современныхъ ему германскихъ ученыхъ, можно объяснить введеннымъ имъ отдѣленіемъ общества отъ государства и ограниченіемъ послѣдняго лишь юридическою ролью охраненія, примиренія, содѣйствія жизненнымъ цѣлямъ общества.

человѣческій родъ извѣка стремились къ этому идеалу“ [1]).

Въ указанномъ смыслѣ государство, даже при самомъ идеальномъ отношеніи къ своимъ членамъ, составляетъ нѣчто отличное отъ простаго итога воли или интересовъ отдѣльныхъ лицъ, частныхъ обществъ и ассоціацій, входящихъ въ составъ его. Послѣднія руководятся своими личными цѣлями, узкимъ кругомъ частной дѣятельности, ограничены въ средствахъ; государство же выражаетъ возвышенный коллективный интересъ, всестороннее пониманіе истины и задачъ народа и обладаетъ могущественными средствами цѣлаго общества для ихъ осуществленія. Штейнъ говоритъ, что интересы отдѣльныхъ лицъ и обществъ сталкиваются; высшая сущность государства состоитъ въ томъ, чтобы служить развитію не одной части общества, но всѣхъ единичныхъ людей. Для этого оно должно защищать интересы одного противъ другого, содѣйствовать каждому и среди разнообразія и противорѣчія интересовъ отдѣльныхъ лицъ и классовъ осуществлять то, что требуется „равно для всѣхъ“. Въ этомъ смыслѣ государство „не зависитъ отъ про-

---

[1]) Fr. J. Stahl, Philos. d. Rechts, II, § 36, S. 131 etc. Das Wesen des Staates. G. Waitz, Grundzüge der Politik, Kiel, 1862, S. 5 etc. Іос. Гельдъ, Политическія и соціальныя дѣйствія различныхъ избирательныхъ системъ, стр. 219. (Статья, помѣщенная въ „Сборникѣ статей о конституціонномъ началѣ“ бар. Гакстгаузена, пер. Утина и Кавелина). Schulze, System d. deutsch. Staatsrechts, I Abth., S. 116—156 G. Meyer, Lehrb. d. deutsch. Staatsrechtes, Leipzig, 1878, S. 5—6 etc. Gerber, Grundzüge des deutsch. Staatsrechts, Leipzig, 1880, § 1.

извола и интереса отдѣльныхъ лицъ". „Возвышаясь на степень самостоятельной и самодѣятельной личности, оно обладаетъ верховнымъ господствомъ для развитія, возвышенія, обогащенія и процвѣтанія всѣхъ единичныхъ лицъ и для подчиненія каждаго частнаго интереса истинно всеобщимъ цѣлямъ" [1]).

Примиреніе общественныхъ интересовъ, поставленное Л. Штейномъ основною задачею государства, было вызвано тою соціально-экономическою борьбою, которая обнаружилась въ современныхъ ему обществахъ съ достаточною силою и побудила его изслѣдовать причины и исторію соціальныхъ движеній въ Западной Европѣ, а затѣмъ вызвала цѣлый рядъ соціалистовъ кафедры, стремившихся (впрочемъ довольно неудачно и односторонне) основать государство на заступничествѣ всѣхъ частныхъ и общественныхъ интересовъ и предоставить ему полное господство надъ послѣдними [2]).

Гнейстъ, оставаясь на почвѣ историческаго образованія государства, характеризуетъ его иначе. По его ученію изъ системы интересовъ никакъ

---

[1]) L. Stein, Geschichte der socialen Bewegung Frankreichs seit 1789, Leipz., 1855, I, S. XXXIV, XLVI—XLVII, LVIII, LXIII.

L. Stein, System der Staatswissenschaft, Stuttg. Augsburg. 1856, II, S. 32, 53 и др.

L. Stein, Die Verwaltungslehre, Allg. Theil., S. 4—5 etc.

[2]) См. Lehrb. d. polit. Oekonomie v. K. H. Rau. Vollst. neu bearb. v. Ad. Wagner u. E. Nasse. 1876. (Grundlegung). Leipz. u. Hdlbg. Schäffle, Bau u. Leben des. social. Körpers. Tübingen. 1875. Обстоятельное изложеніе и разборъ этихъ трудовъ у Чичерина, Собственность и государство, Москва, 1882 г., ч I, стр. 70—80.

нельзя построить государства; ибо по этому началу каждый общественный классъ думаетъ не о государствѣ, не о службѣ и трудѣ на пользу послѣдняго, а о степени своей политической власти и роли; проникнутые идею добровольности (Voluntarism) своего отношенія къ государству, они желаютъ дѣлать—что хочется, а не то, что должно для выполненія государственныхъ обязанностей. Государственный союзъ долженъ покоиться на началахъ власти, закона и взаимныхъ обязанностей. Первыя основанія свободнаго государственнаго устройства всегда рождались изъ мысли великихъ законодателей, представителей сильной государственной власти. Политическія права и свобода возникаютъ изъ службы, повинностей на пользу государства, изъ самодѣятельности мѣстныхъ союзовъ и корпорацій, связанныхъ съ государствомъ единствомъ цѣлей и общностію дѣйствія. Посредствомъ самодѣятельности общинъ, привлекаемыхъ къ общей государственной службѣ, государство пріучаетъ людей къ исполненію своего долга личнымъ трудомъ на пользу цѣлаго и примиряетъ противоположные интересы единичныхъ лицъ и общества. Такимъ образомъ государство и политическая свобода есть результатъ цѣлаго ряда историческихъ условій, „которыхъ иниціатива по отношенію къ послѣдней исходитъ только отъ государства. Ни энтузіазмъ отдѣльной личности, ни ожесточенная борьба общественныхъ классовъ, ни буква писанной конституціи, ни недовѣрчивое раздѣленіе власти не въ силахъ основать ее; она покоится на характерѣ націи, на привычкѣ, воспи-

танной прочными учрежденіями, она есть *порядокъ,* она есть *сила*“ [1]).

Въ своемъ позднѣйшемъ трудѣ „Das Englische Parlament“, 1886, Гнейстъ нѣсколько смягчаетъ односторонность господства государства и государственныхъ обязанностей и вводитъ въ образованіе государствъ также и моральный элементъ. Онъ говоритъ, что у человѣка наряду съ животною стороною (animalisches Wesen) и потребностями, которыя порождаютъ необходимое стремленіе къ пріобрѣтенію, владѣнію, собственности, вызываютъ борьбу интересовъ и зависимость имущихъ отъ неимущихъ, существуетъ и богосознаніе, религіозно-моральная сила, которая столь же дѣятельно и постоянно требуетъ отъ человѣка, чтобы онъ жилъ не только для блага своего, но и другихъ. Однако же животныя и моральныя стремленія, сами по себѣ, недостаточны для образованія и утвержденія общественнаго порядка. Для господства надъ эгоистическими стремленіями устанавливается государство съ своими принудительными учрежденіями; при этомъ чѣмъ болѣе народъ склоненъ къ насильственнымъ дѣйствіямъ, чѣмъ болѣе развивается неравенство классовъ и господство сильнѣйшихъ надъ слабѣйшими, тѣмъ болѣе общество нуждается въ сильной власти (наслѣдственная монархія), независимой отъ народа. Для господства надъ моральною стороною учреждается церковь, которая посредствомъ своихъ учрежденій, поученій, попеченія о духовномъ спа-

[1]) Р. Гнейстъ, Представительная система въ Англіи, стр. 278—285, 324—341. (Сборникъ Гакстгаузена).

сеніи и упражненія человѣческаго долга преобразуетъ общественный характеръ народа, ставитъ границу между интересомъ и долгомъ.

На этихъ двухъ началахъ, заключаетъ Гнейстъ, — единомъ императорствѣ и единой церкви—совершалось развитіе права и культуры Западно-Европейскаго континента [1]).

Вопросъ о государственной власти развивался въ ближайшемъ и полномъ соотвѣтствіи съ понятіемъ о государствѣ, причемъ и по настоящее время существуетъ глубокое разномысліе во взглядахъ на основанія государственной власти и отношеніе ея къ подданнымъ.

Для представителей индивидуализма и произвольнаго образованія государствъ, государственная власть возникаетъ изъ соглашенія и свободнаго выбора населенія, а потому носитъ характеръ уполномочія, исполненія лишь того, чего желаетъ и что постановляетъ воля народа. „Что есть правительство", спрашивалъ Руссо? „Это есть посредникъ во взаимныхъ отношеніяхъ между подданными и сувереномъ, обязанный исполнять законы и поддерживать свободу гражданскую и политическую" [2]). При этомъ, воля и повелѣнія посредника—правительства должны совпадать съ волею всѣхъ; если же она

---

[1]) S. 2—7.

[2]) „Les membres de ce corps s'appellent magistrats ou *Rois*, c'est-à-dire *Gouverneurs*, et le corps entier porte le nom de *Prince*" (Rousseau, Contr. soc., p. 97).

отдѣляется отъ послѣдней, рѣшается дѣйствовать по своему личному желанію или злоупотребляетъ соціальною силою, то общественный союзъ разрушается и государство распадается на свои естественныя доли [1]).

Это крайнее воззрѣніе нашло однако послѣдователей не только въ теоріи, но и въ законодательствахъ.

Конституція 1791 г. признала одинъ законъ высшею господствующею надъ всѣми властію: законодательный корпусъ, король и судьи суть только *уполномоченные* народа, обязанные слѣдовать предписаніямъ закона [2]). Точно такой же взглядъ на правительство проявляется и въ цѣломъ рядѣ Сѣверо-Американскихъ конституцій [3]).

---

[1]) Id., pp. 103—104.

[2]) Art. 3 (Dufau, I, p. 107), Titre III, Art. 2, 3, 4, 5. (Id. I, p. 101).

[3]) См. конституціи: Нью-Гампшира 5 Января 1776 г. Déclaration des droits. Art. 8: „Tout pouvoir résidant dans le peuple et émanant de lui, tous les magistrats et les fonctionnaires du gouvernement sont ses délégués et ses agents et sont en tout temps comptables envers lui". (Dufau, pp. 185—186, VI).—Массачузета 1 Сент. 1779 г.—2 Марта 1780.—Art. 5: „Tout pouvoir résidant originairement dans le peuple, et étant émané de lui, les différens magistrats et officiers du gouvernement revêtus d'une autorité quelconque législatrice, exécutrice ou judiciaire, seront ses substituts, ses agens, et lui doivent compte dans tous les temps". (Dufau, p. 316, V).—Делавара 1776 г. Art. 5: „Les personnes revêtues de la puissance législative ou exécutive sont les mandataires et les serviteurs du public,..." (Dufau, pp. 415—416, V).—Виргиніи 15 Мая 1776 г. Déclaration des droits, etc. 1 Іюня 1776 г. Art. 2: „Toute autorité appartient au peuple, et par conséquent émane de lui: les magistrats sont ses mandataires, ses serviteurs, et lui sont comptables dans tous les temps". (Dufau, p. 457, V) и друг.

Столь узкое пониманіе значенія государственной власти заключаетъ въ себѣ очевидную несообразность.

Новые законодатели упустили, что законъ самъ по себѣ, какъ отвлеченная общая норма, не способенъ къ дѣйствію и управленію; для осуществленія закона, а равно для развитія новыхъ законодательныхъ нормъ необходимы живые люди, которымъ вручается правительственная власть и которые должны сознавать предложенныя цѣли, умѣть дѣлать выборъ, рѣшать, повелѣвать и отвѣтствовать за правильность и цѣлесообразность своихъ распоряженій. Далѣе, повелѣнія и требованія закона и правительства не могутъ сливаться съ волею и интересомъ каждаго; между ними всегда существуетъ и должна существовать извѣстная рознь, при которой одна сторона, составляя правительство, можетъ повелѣвать, а другая—составляя подданныхъ, обязана подчиняться и исполнять. Рознь эта есть необходимое условіе движенія и успѣховъ общества и весь вопросъ заключается въ томъ, чтобы найти границу между правительствомъ и подданными, при которой лицо сохранило бы свой интересъ и энергію, а государство не теряло бы своего единства и служенія общимъ задачамъ. Самое ограниченіе государственной власти только исполнительными служебными обязанностями—совершенно неправильно. Какъ представитель цѣлаго общества, верховный правитель народа, государственная власть господствуетъ надъ всѣми общественными интересами, ограничиваетъ одни, возбуждаетъ другіе, опредѣ-

ляетъ государственныя цѣли и способы къ ихъ достиженію, содѣйствуетъ всѣмъ истиннымъ задачамъ общежитія, въ нужныхъ случаяхъ она призываетъ всѣ силы общественныя и частныя къ государственному служенію, стоитъ на стражѣ внутренней и внѣшней безопасности; ей же, какъ верховной и сознательной силѣ, принадлежитъ заключительное рѣшающее слово въ процессѣ законодательномъ: безъ ея санкціи и объявленія ни одинъ законъ не можетъ получить дѣйствія, какъ бы ни были велики права представительныхъ собраній. Исполнительныя, служебныя обязанности возлагаются обыкновенно на подчиненные правительственные органы, которые принимаютъ мѣры понужденія лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда обнаруживаются затрудненія или неповиновеніе.

Не смотря на недостатки индивидуалистической теоріи государственной власти, она до сихъ поръ имѣла вліяніе на образованіе французскаго государственнаго строя и въ этомъ заключается одна изъ причинъ, почему и по настоящее время государственная власть во Франціи отличается шаткостію и непослѣдовательностію, является то безсильною управлять обществомъ, то всемогущею и подавляющею всѣ общественные и частные элементы.

Государственная власть, создаваемая лишь политически дѣйствующею частію общества, образуемая не вѣковою жизнію и потребностями народа, а текущими нуждами и опасностями, обыкновенно выражаетъ собою только извѣстную побѣдившую партію и потому не въ состояніи осуществлять за-

дачи всего общества, защищать интересы всѣхъ и въ особенности меньшинства, вслѣдствіе чего порождается общая неувѣренность въ твердости существующаго порядка и безопасности гражданъ.

Вся новѣйшая исторія Франціи служитъ живымъ подтвержденіемъ сказаннаго. Всѣ способы и мѣры, придуманные для правильной постановки и дѣйствія государственной власти, каковы: раздѣленіе властей и ихъ взаимный контроль, учрежденіе четвертой умѣряющей власти монарха, который уравновѣшивалъ бы всѣ органы правительства, установленіе парламентарнаго порядка и министерской отвѣтственности, оказались неудовлетворительными и недостигающими цѣли.

Послѣдняя французская конституція 1875 г., основанная по необходимости на компромисѣ партій, страдаетъ тѣмъ же грѣхомъ и не имѣетъ прочныхъ корней въ общественныхъ наслоеніяхъ; введенная ею безотвѣтственность президента республики не только не придала главѣ государства силы, но лишила его самостоятельности, сдѣлала даже излишнимъ въ общемъ строѣ учрежденій; единственный моментъ, когда президентъ республики можетъ дѣйствовать повидимому самостоятельно, при назначеніи министровъ, оказывается простою формою, подтвержденіемъ того, чего желаетъ парламентская партія, получившая нерѣдко случайное преобладаніе.

Сравнивая положеніе Сѣверо-Американскихъ Штатовъ и современный строй Франціи, Мэнъ справедливо замѣчаетъ, что „конституціонный король царствуетъ, но не правитъ, С.-Американскій

президентъ правитъ, но не царствуетъ, президентъ Французской республики не царствуетъ и не правитъ" [1]). Вслѣдствіе этого современные французскіе публицисты и политики, самыхъ разнообразныхъ направленій, даже поклонники народнаго суверенитета и крайнихъ республиканскихъ воззрѣній, равно указываютъ на слабость главы своего правительства и единодушно требуютъ возвышенія и усиленія центральной государственной власти, которая обладала бы достаточнымъ могуществомъ и независимостію для отраженія несправедливыхъ притязаній партій и охраненія достоинства Франціи среди другихъ державъ.

Иначе понимаютъ государственную власть германскіе публицисты и политики. Для нихъ органическое государство должно обладать органическою властію, которая выростаетъ вмѣстѣ съ государствомъ и обусловливается всею совокупностію его историческихъ и нынѣ дѣйствующихъ силъ. Она происходитъ и господствуетъ не по соглашенію или же принужденію одной матеріальной силы, а по закону природы и въ этомъ смыслѣ есть божественное учрежденіе. Только то общество составляетъ государство, которое сплотило свои элементы въ одно, выработало свои внутреннія связи, сознало свою самобытность и цѣльность и обладаетъ могуществомъ жить самостоятельно и независимо отъ другихъ подобныхъ же сообществъ. Государственная власть выростаетъ и крѣпнетъ вмѣстѣ съ обществомъ и

---

[1]) Maine, Essais, p. 348.

является представительницею и руководительницею единства его сознанія и воли. Государственная власть для германскихъ публицистовъ не есть только юридическое формальное учрежденіе, но живая сила общества (seelische Kraft) со всѣми свойствами индивидуальнаго характера, его недостатками и добродѣтелями. Кому бы ни была вручена эта власть —лицу физическому или нравственно-юридическому, облеченные ею, должны болѣе или менѣе носить въ себѣ эти условія индивидуальности [1]). При этомъ прирожденный монархъ, господствуя по собственному наслѣдственному праву, можетъ выполнять задачу объединенія сознанія и воли общества гораздо живѣе и вѣрнѣе, нежели коллегіи аристократическія или выборные президенты, не вполнѣ свободные отъ вліяній партійныхъ, сословныхъ и тому подобныхъ [2]).

Такъ какъ въ нѣдрахъ каждаго государства живутъ и дѣйствуютъ разнообразные, нерѣдко противоположные общественные элементы, стремящіеся

---

[1]) R. Mohl, Encykl., § 16, S. 115; § 28, S. 200; § 29, S. 209. Bluntschli, Allg. Staats., II, S. 1—18. Schulze, Syst. d. deutsch. Staatsrechts, I Abth., S. 171—174. Gerber, Grundzüge d. deutsch. Staatsrechts, § 7, S. 19 etc. G. Waitz, Grundz. d. Politik, S. 17.

[2]) Шталь говоритъ: „Государственная власть также едина и нераздѣльна какъ воля Бога или человѣка и должна принадлежать одному субъекту.... Король отождествляетъ государство, есть его персонификація. Наслѣдственный монархъ имѣетъ въ этомъ отношеніи преимущество единства, послѣдовательности и энергіи рѣшенія и исполненія; сверхъ того, онъ же обладаетъ величіемъ господства (Erhabenheit der Herrschaft), независящаго отъ подданныхъ; его власть существуетъ сама по себѣ, возвышается надъ всѣми и не подлежитъ никакому земному суду“. (Philos. d. Rechts, II, S. 189, 239, 236).

къ исключительному преобладанію, въ ущербъ другимъ, то государственная власть должна обладать могуществомъ, необходимымъ для подчиненія всѣхъ частныхъ интересовъ „всеобщимъ цѣлямъ“. Такое могущество и свобода дѣйствій могутъ принадлежать только монархической власти (Königthum), монарху, „естественному носителю государственной идеи“, безотвѣтственному, неприкосновенному и независимому отъ партій, большинства голосовъ и тому подобныхъ случайныхъ силъ. Для исполненія своей задачи монархъ долженъ стоять „столь возвышенно, богато, блестяще, чтобы всѣ общественные интересы исчезали передъ нимъ“. „Ему необходимо дать болѣе, нежели онъ можетъ вкусить, дабы все, къ чему стремятся другіе, для него не имѣло никакой цѣны“. Такой человѣкъ и будетъ настоящимъ монархомъ. Способность его выполнять государственную идею заключается „не въ величіи его духовной индивидуальности, знанія и силы, а именно въ возвышеніи надъ интересами и противорѣчіями общества“.

Государственная власть, основанная такимъ образомъ, очевидно не можетъ быть подчиненнымъ служебнымъ органомъ общей воли народа или собранія. Она стоитъ выше всѣхъ единицъ и представляетъ собою высшее государственное величіе и полноту правъ величества и господства, она устраиваетъ, повелѣваетъ, исполняетъ, словомъ осуществляетъ все, что требуется для успѣховъ общей жизни, а посредственно и для блага всѣхъ частныхъ лицъ. Лишь подобная возвышенная и независимая

власть въ состояніи защищать каждаго, поднимать слабаго, сдерживать эгоистическіе интересы могущественныхъ классовъ, примирять противорѣчія, проводить высшія задачи и идеи, мало доступныя и мало понятныя для большинства бѣднаго и темнаго населенія [1]).

Р. ф. Моль считаетъ несчастіемъ самую попытку привлекать монарховъ къ отвѣтственности, такъ какъ она неизбѣжно вызываетъ ожесточенную внутреннюю борьбу. Лишь низвергнутыхъ или замѣненныхъ представителей верховной власти возможно призывать къ отвѣту, но подобные призывы въ такой степени проникнуты духомъ партій, такъ легко могутъ возбудить страсти, такъ мало способны къ безпристрастной оцѣнкѣ, что въ большинствѣ случаевъ являются несправедливостію и отличаются глубоко трагическимъ характеромъ. Тѣхъ же воззрѣній держится и Блюнчли [2]).

Высказывая такіе взгляды на положеніе и значеніе представителей государственной власти, германскіе публицисты, и притомъ не только либеральные, но и консервативные, далеки однако отъ мысли считать государственную власть неограниченной и произвольной. „Политическая свобода и права го-

---

[1]) L. Stein, Gesch. d. socialen Bewegung, I, S. XLIII, XXXVII—XXXVIII, 106—108; III. (Das Königthum, die Republik etc.) S. 16—17, etc. Его же, System d. Staatswiss., II, S. 56—57 etc. Его же, Verwaltungslehre, Allg. Theil, S. 9.— R. Gneist, Der Rechtstaat, 1879, S. 8 etc.: Die Wechselbeziehungen zwischen Staat und Gesellschaft. Mohl, Encykl. d. Staatswiss, § 30, S. 218. Bluntschli, Allg. Staatsrecht, II, C. 13, S. 69.

[2]) Mohl, Encykl. d. Staatswiss., § 30, S. 218—219 etc. Bluntschli, Allg. Staatsr., II, S. 79—80.

сударственныхъ органовъ и составныхъ частей государства", говоритъ тотъ же Блюнчли, „не могутъ примиряться съ безграничнымъ суверенитетомъ, и исторія всегда осуждала попытки, направленныя къ осуществленію такого абсолютизма" [1]). Даже Шталь, наиболѣе горячій и убѣжденный почитатель монархизма полагаетъ, что неограниченная власть противорѣчитъ существу государства, которое должно быть носителемъ законности и хранителемъ обезпеченной дѣятельности разнообразныхъ органовъ. „Хотя", говоритъ онъ, „королевская власть и ея право имѣютъ своимъ основаніемъ божественную волю и божественный порядокъ, а не волю народа, но отсюда еще не слѣдуетъ неограниченность этой власти". „Король есть лицо уполномоченное Богомъ, но отсюда не вытекаетъ, что его полномочіе всеобъемлюще (nicht über Alles habe)" [2]).

---

[1]) Bluntschli, Allg. Staatsr., II, S. 1—2.

[2]) Fr. J. Stahl, Philos. d. Rechts, II, S. 254—255.—По Шталю „общими границами и предѣлами для королевской власти должны служить законы; если король нарушаетъ законъ и конституцію, то онъ не можетъ быть судимъ и лишенъ власти; но есть предѣлъ повиновенію, который указывается подданнымъ ихъ собственною совѣстію. Въ общемъ порядкѣ гарантіею конституціи служитъ присяга на вѣрность ей. Конечно, революціонная конституція не заслуживаетъ присяги, но если она принесена, то и такая конституція находится подъ охраною священной клятвы и можетъ быть отмѣнена только законными путями. Грѣшно вводить подобную конституцію, но не жить подъ ея господствомъ. Лишь въ случаѣ крайней необходимости, когда революціонная конституція доказала на дѣлѣ, что она ведетъ государство къ анархіи и разрушенію, только въ этомъ случаѣ регентъ можетъ отмѣнить ее одностороннимъ актомъ своей воли, но даже и тогда онъ поражаетъ свою совѣсть". (Phil. d. Rechts, II, S. 256—257, 296—302).

Изложенныя воззрѣнія германскихъ публицистовъ безъ сомнѣнія находятся въ ближайшей связи съ исторіей и культурой Германіи и въ особенности Пруссіи, подобно тому какъ французская индивидуалистическая теорія имѣетъ свои корни въ нравахъ и исторіи французовъ.

Нельзя не замѣтить при этомъ нѣкотораго противорѣчія въ воззрѣніяхъ германскихъ публицистовъ. Объясняя происхожденіе и значеніе государственной власти внутренними и органическими основами, облекая монарховъ моральнымъ господствомъ надъ всею національною жизнію, нѣмецкіе публицисты въ тоже время весьма склонны къ возвышенію военной силы. Наиболѣе выдающіеся изъ нихъ [1]) видятъ въ войскѣ олицетвореніе народнаго могущества, даютъ важное значеніе сильной его организаціи, подчиненной непосредственно монархамъ, а нѣкоторые даже признаютъ армію не только средствомъ для внѣшней безопасности и внутренняго порядка, но и самобытною государственною силою. Напр. Францъ возводитъ ее въ четвертую государственную власть, подобно юстиціи; „армія", говоритъ онъ, „есть самостоятельная власть, потому что осуществляетъ особенную существенную цѣль

[1]) L. v. Stein, Die Lehre vom Heerwesen, Stuttg., 1872, S. 6: „.... Wenn derjenige Staat die beste Armee haben wird, in welchem das Fachgebiet der Kriegswissenschaft am höchsten steht, so wird der Staat durch das beste Heerwesen stark sein, der Bewusstsein und Lehre von demselben systematisch in sein gesammten Bildungswesen aufgenommen hat" и др. Mohl, Encyckl., § 37, S. 286. Bluntschli, Allg. Staatsr., II, S. 162 etc. Laband, Das Staatsr. d. deut. Reiches, III, I Abt., S. 1—12 (Allgemeine Prinzipien).

государства; она имѣетъ рѣшительное вліяніе на форму государственнаго устройства и еще болѣе на духъ его. Создавать конституцію, не обращая вниманія на организацію военныхъ силъ, значитъ сводить счеты безъ хозяина. Армія основана не на одной технической сторонѣ, но и на нравственномъ принципѣ: если задача юстиціи состоитъ не столько въ разрѣшеніи споровъ и наказаніи преступниковъ, сколько въ поддержаніи справедливости среди общества, то высшее призваніе арміи заключается въ поддержаніи и воспитаніи мужества въ государствѣ. Это условіе чрезвычайно важно въ наше время, когда индустріализмъ и частные интересы развиваютъ изнѣженность, забвеніе общихъ цѣлей государства.... Можно считать за счастіе, если гулъ машинъ и свистъ паровозовъ прерывается громомъ пушекъ и звукомъ трубъ. Единственное средство, которымъ западно-европейскія націи могутъ поддержать свою національную силу—это военныя упражненія; опытъ доказываетъ, что тѣ государства, гдѣ военное дѣло отступаетъ на задній планъ, не отличаются ни энергіей, ни даже разумностію". При этомъ Францъ особенно цѣнитъ постоянныя арміи (не ландверъ или національную гвардію), обладающія традиціоннымъ духомъ; „охранителями страны могутъ и должны быть всѣ здоровые мущины, но для сраженій нужны солдаты, а ими могутъ быть только тѣ, которые избрали оружіе своимъ жизненнымъ призваніемъ" [1]).

[1]) Frantz, Vorschule zur Physiol. d. Staaten, C. VIII, S. 215 u. s. w.

Подобное почитаніе милитаризма встрѣчается въ современной Германіи все чаще и сильнѣе, не смотря на протесты либераловъ и соціалистовъ, и, конечно, оно весьма мало примиряется съ тѣми идеалистическими и нравственными основами государственной власти, о которыхъ мы говорили выше и которыя особенно господствовали въ политической нѣмецкой литературѣ первой половины XIX вѣка.

Не смотря на все указанное различіе во взглядахъ французскихъ и германскихъ публицистовъ на основаніе и характеръ государственной власти, и тѣ и другіе однако приходятъ къ одному выводу —необходимости усилить государственную власть, соединить ее съ достаточною силою и сдѣлать независимою отъ партій и ихъ интересовъ. Надо полагать, что это направленіе находится въ тѣснѣйшей связи съ развитіемъ и усиленіемъ въ новѣйшихъ западно-европейскихъ обществахъ розни и борьбы экономическихъ и соціальныхъ элементовъ, которые могутъ сдерживаться и примиряться только могуществомъ и энергіею высшей власти.

Въ исторіи конституціонныхъ ученій о государственной власти важное мѣсто занимаетъ вопросъ о раздѣленіи ея на отдѣльныя, самостоятельныя отрасли. Вопросъ этотъ указанъ былъ еще Аристотелемъ [1]), затѣмъ касались его Гуго-Гроцій

[1]) См. Политику, IV, 4. Аристотель различаетъ: рѣшающую власть къ которой относитъ: дѣла общаго характера, именно международныя отношенія, законы, смертную казнь, лишеніе имущества и надзоръ за чиновниками; судебную и управленіе.

и особенно Локкъ. Но истиннымъ основателемъ ученія о раздѣленіи власти въ смыслѣ конституціонномъ, т. е. въ смыслѣ системы и способа юридической и политической защиты противъ самовластія и произвола, былъ Монтескье въ своемъ знаменитомъ „L'Esprit des loix" (кн. XI, гл. 4). Онъ выходилъ изъ „того вѣчнаго опыта, что каждый человѣкъ, обладающій властію, склоненъ злоупотреблять ею, доколѣ не встрѣтитъ преградъ, а потому необходимо установить такой государственный порядокъ, при которомъ одна государственная власть задерживала бы и контролировала другую" [1]). Такихъ главныхъ властей онъ указалъ три: законодательную, исполнительную и судебную и требовалъ, чтобы каждая, врученная отдѣльнымъ органамъ, пользовалась равенствомъ и независимостію въ отведенной ей сферѣ, утверждая, что только при равновѣсіи властей и взаимномъ контролѣ можетъ существовать правильное движеніе государственныхъ учрежденій и обезпеченіе свободы всѣхъ.

Теорія Монтескье, подкрѣпленная указаніемъ на Англію, которая, по его мнѣнію, процвѣтала, благодаря дѣйствію раздѣленія властей, встрѣтила въ первые годы своего появленія общее сочувствіе, принята была за руководство при обработкѣ учредительныхъ актовъ въ С.-Американскихъ Штатахъ и вызвала обширнѣйшую политическую литературу.

„Было бы трудно", говоритъ Моль, „перечислить всѣ конституціи, которыя въ совершенно

---

[1]) Montesquieu, L'Esprit des loix, Liv. XI, ch. IV.

различныхъ странахъ и въ различное время создавались на принципѣ раздѣленія власти" [1]). Въ французской деклараціи 1791 г. было утверждено даже законодательнымъ порядкомъ, что „общество, въ которомъ не обезпечены права, не опредѣлено раздѣленіе властей, не имѣетъ конституціи" (Art. 16) [2]). При этомъ достойно вниманія, что Франція, гдѣ зародилась и откуда распространилась теорія раздѣленія и равновѣсія властей, наименѣе слѣдовала ей на дѣлѣ, хотя и до сихъ поръ признаетъ ее важнѣйшимъ условіемъ каждаго свободнаго конституціоннаго устройства. Та же конституція 1791 г., которая поставила раздѣленіе властей на такую высоту, предоставила рѣшительное преобладаніе законодательному собранію и совершенно подчинила ему и безъ того призрачную власть короля. Конституція 1793 г. пошла еще далѣе, сосредоточивъ все могущество власти въ законодательномъ корпусѣ, препоручивъ ему не только предметы законодательства, но и полноту правительственныхъ распоряженій въ формѣ декретовъ (Art. 53, 54, 55) [3]).

Послѣдующія конституціи 1795, 1799 гг. отличались обратнымъ стремленіемъ, а потому сообщили органамъ правительственной и исполнительной власти (директоріи и консулу) очевидное преобладаніе надъ законодательною. Эпоха императорская и вообще владычество Наполеона не благопріятствовали конституціонному движенію, вслѣдствіе чего теорія

[1]) Mohl, Gesch. u. Lit. d. Staatsw., I, S. 280.
[2]) Dufau, I, p. 98.
[3]) Dufau, I, p. 139.

Монтескье оставалась безъ практическаго вліянія.

Но когда съ 1815 г. въ Западной Европѣ началось дѣйствительное конституціонное развитіе, то ученіе Монтескье о раздѣленіи властей возродилось и оказало сильное вліяніе на характеръ конституціонныхъ актовъ того времени; такъ на основаніи его были обработаны французскія конституціи 14 и 30-го гг. и бельгійская.

Но именно въ эту эпоху доктрина Монтескье обнаружила свои недостатки какъ теоретическіе, такъ и практическіе. Оказалось, что дѣйствительное и полное раздѣленіе власти противорѣчитъ понятію о единствѣ государства, дѣлаетъ государственную власть неспособною къ инціативѣ и послѣдовательной дѣятельности. Оказалось, что „равновѣсіе" независимыхъ властей не только не создаетъ порядка, но возбуждаетъ между ними рознь и борьбу: каждая власть ищетъ подчинить себѣ прочія и всѣ ставятъ другъ другу взаимныя препятствія. Борьба тѣмъ неизбѣжнѣе, что нѣтъ возможности установить точныя границы между самостоятельными властями, такъ какъ въ органической жизни государства всѣ онѣ взаимно соприкасаются.

Столкновенія и несогласія, возникающія между государственными властями, не могутъ быть разрѣшаемы тѣмъ обыкновеннымъ судебнымъ порядкомъ, который разбираетъ частные споры; установленіе же суда политическаго, по существу дѣла, немыслимо, потому что у него не станетъ ни безпристрастія, ни силы для исполненія своихъ пригo-

воровъ. Существованіе верховнаго суда въ С.-Американскихъ Штатахъ не опровергаетъ этихъ положеній, ибо этотъ высшій судъ служитъ какъ бы международнымъ посредникомъ между полусуверенными штатами С.-Американскаго Союза. Притомъ же рѣшенія верховнаго суда поддерживаются центральною федеральною властію.

Недостатки теоріи раздѣленія государственной власти думали исправить созданіемъ четвертой, королевской власти, которая уравновѣшивала бы прочія три и объединяла ихъ для общей цѣли. Но эта мысль не могла осуществиться: для подобной роли королевская власть оказывалась или слишкомъ безсильною, или наоборотъ слишкомъ могущественною.

Затѣмъ останавливались на томъ, чтобы одна изъ трехъ властей преобладала, въ предѣлахъ закона, надъ другими и служила такимъ образомъ связующей и руководящей силою [1]).

Но гдѣ же граница, которая охраняла бы одну власть отъ излишняго преобладанія и самовластія другой? Потомъ, какой же изъ властей должно принадлежать подобное высшее положеніе? Одни, напр. Блюнчли [2]), указываютъ на законодательную, ибо она обнимаетъ и опредѣляетъ весь государственный организмъ и потому должна стоять выше прочихъ; другіе—на правительственную (неправильно называемую исполнительною), такъ какъ,

---

[1]) Bluntschli, Allg. Staatsr., I, S. 399—400. Frantz, Physiol. d. Staat., S. 197—200. Batbie, Tr. de droit public, III, pp. 366—370.

[2]) Bluntschli, Allg. Staatsr., I, S. 400.

сосредоточивая и направляя всѣ силы страны, она одна можетъ сообщить государству свойства организма, и безъ нея государство было бы только союзомъ независимыхъ индивидуумовъ. „Дѣйствіе законовъ“, говоритъ Францъ, „при извѣстныхъ обстоятельствахъ, можетъ быть пріостановлено, правительство же никогда не прекращаетъ управленія; пріостановка правительственной дѣятельности лишила бы силы самые законы“ [1]).

Споръ о преимуществахъ властей С. Милль думалъ разрѣшить фактически; онъ полагалъ, что невозможна конституція, уравновѣшивающая всѣ элементы правленія, что хотя „нѣкоторое равновѣсіе между властями и существуетъ, но чаши вѣсовъ никогда не стоятъ на совершенно одинаковомъ уровнѣ“; во всякой конституціи есть одна сильнѣйшая сторона, причемъ перевѣсъ принадлежитъ той власти, которая владѣетъ наибольшею дѣйствительною силою въ обществѣ [2]). Подобнымъ же образомъ рѣшаетъ вопросъ о преобладаніи одной изъ государственныхъ властей и большинство другихъ публицистовъ, признающихъ принципъ раздѣленія власти. „Конституціонная исторія европейскихъ народовъ“, говорятъ они, „показываетъ, какимъ колебаніямъ подвергается государственная власть прежде, нежели различныя ея элементы успѣютъ сладиться другъ съ другомъ, узнать свою относительную силу, прійти къ взаимнымъ уступкамъ и приспособиться

[1]) Frantz, Physiol. d. Staaten, S. 201—205.
[2]) J. S. Mill, Gouv. repr., ch. V, p. 113.

къ дружной дѣятельности на общую пользу“ [1]).

Указанныя соображенія конечно справедливы, но они не имѣютъ принципіальнаго, разрѣшающаго значенія.

Теорія раздѣленія властей и по настоящее время сохраняетъ свою силу во Франціи. Французскіе политики и публицисты до сихъ поръ убѣждены въ ея непогрѣшимости, видятъ въ ней главную основу личной свободы и стройнаго движенія государственной жизни. Можно даже сказать, что чѣмъ ближе къ настоящему времени, тѣмъ болѣе во Франціи возвышаются голоса въ пользу истиннаго осуществленія раздѣленія властей, которое одно признаютъ способнымъ ограничивать всепоглощающее могущество законодательныхъ собраній и образовать прочную правительственную власть.

Въ самый разгаръ обработки конституціи 1875 г. Лабуле горячо защищалъ принципъ раздѣленія властей и признавалъ глубоко ошибочными тѣ конституціонныя организаціи, которыя, забывъ это начало, допускали абсолютизмъ законодательныхъ собраній [2]). Въ настоящее время высказываются въ томъ же смыслѣ и еще рѣшительнѣе Коссé, Рози, Лафитъ, Шамбрюнъ, Каретъ, и мн. др. [3]).

---

[1]) См. Б. Чичеринъ, О народномъ представительствѣ, стр. 93—94.

[2]) Laboulaye, Quest. const., ch. IV, p. 61. etc.

[3]) Em. Cossé, La constitution future, Paris, 1889, p. 344 и мн. др. H. Rozy, Des divisions du pouvoir, Paris, 1881, p. 4—6 etc. P. Laffitte, Le suffrage universel et le régime parlementaire, Paris, 1888, ch. IV, p. 45 etc. Ad. Chambrun, Le pouvoir exécutif aux Etats-Unis, Paris, 1876, Introduction, ch.

Въ Германіи теорія раздѣленія властей, въ смыслѣ конституціонной гарантіи, никогда не считалась основнымъ условіемъ представительнаго порядка; она имѣла значеніе лишь въ тотъ періодъ, когда германская философско-политическая наука (напр. Кантъ, Фихте, а позже Роттекъ, Аретинъ) находилась подъ преобладающимъ вліяніемъ французскихъ ученій и нѣмецкія государства еще не вводили у себя конституціонныхъ учрежденій. Но со времени установленія въ Германіи конституціонной формы правленія нѣмецкіе ученые рѣшительно выступили противъ самаго принципа раздѣленія власти, доказывая его ложность и несостоятельность. Уже Шталь, требуя персонификаціи государственной власти, допускаетъ лишь относительное раздѣленіе властей и притомъ во второстепенныхъ частяхъ государственной организаціи [1]). Моль и въ „Gesch. u. Lit.“ и въ „Encycl. d. Staatswissenschaften“ посвящаетъ этому вопросу особенное вниманіе, подробно излагаетъ ходъ его развитія въ различныхъ странахъ Западной Европы, приводитъ многочисленныхъ нѣмецкихъ авторовъ—противниковъ теоріи раздѣленія властей и находитъ, что „результаты законодательныхъ приложеній этой идеи были всегда равно неблагопріятны для порядка и свободы. Трудно даже понять весьма продолжительный успѣхъ, которымъ пользовалось это ученіе, такъ какъ оно противорѣчитъ и фактамъ, при-

---

II, p. 54 etc. Al. Carette, La république et le régime parlementaire, Paris, 18?7, p 19 и мн. др.

1) Fr. J. Stahl, Philos. d. R., II, S 189—190.

водимымъ въ его оправданіе, и правиламъ логики и государственнаго благоразумія. Въ особенности же несправедливо, будто бы Англійская конституція представляетъ примѣръ такого тройственнаго дѣленія власти". „Теорія раздѣленія властей", продолжаетъ Моль, „вездѣ ставитъ судъ рядомъ съ исполнительною властію, какъ равно высокій членъ дѣленія, между тѣмъ суды только примѣняютъ и исполняютъ законы и составляютъ въ этомъ случаѣ не что иное, какъ часть исполнительной власти". „Передача одной только части государственныхъ дѣлъ опредѣленному лицу не устраняетъ злоупотребленій со стороны этого лица, а равно и возможности соглашенія его съ другими для совокупнаго угнетенія народа. При подобномъ разрывѣ государственныхъ властей между ними всего вѣроятнѣе, вмѣсто ожидаемаго благотворнаго взаимодѣйствія, произойдутъ распри и взаимныя задержки, а вмѣсто законной свободы—возникнетъ анархія". Наконецъ, при раздѣленіи властей, или безсильная законодательная власть станетъ бездѣйствовать, или же власть исполнительная превратится въ простое орудіе законодательной. Въ единомъ государствѣ можетъ быть только единая верховная власть; раздѣленіе ея на части было бы разрушеніемъ государственнаго цѣлаго и нарушеніемъ единой цѣли, воли и дѣятельности этой власти. Для осуществленія своихъ задачъ верховная власть учреждаетъ отдѣльные органы, которымъ поручаетъ различныя функціи. Чѣмъ развитѣе государство, тѣмъ шире развѣтвленіе и искусственная градація его органовъ

въ постепенности ихъ подчиненія. Всѣ отдѣльные члены и органы государственной власти пользуются самостоятельностію относительно другъ друга, но не по отношенію къ верховной власти, отъ которой всѣ должны зависѣть и которая служитъ первоисточникомъ ихъ правъ [1]).

Можно сказать, что въ теченіе всего послѣдняго 50-лѣтія лучшіе германскіе политики и публицисты примыкали къ этому воззрѣнію, и такое характерное явленіе находится въ ближайшей связи съ историческимъ развитіемъ германскихъ государствъ, гдѣ всегда преобладало понятіе о цѣльности государства, власти и высотѣ монархическаго принципа [2]).

---

[1]) Mohl, Gesch. u. Lit., I, S. 271 etc. Encykl. d. Staatswiss., § 16, S. 115.

[2]) L. v. Stein, Handb. d. Verwaltungslehre, 2 Aufl., Stuttg., 1876, S. 13—14: „Das Ich erscheint im Staate als das Staatsoberhaupt, den..... Willen des Staats nenne ich die gesetzgebende Gewalt, ... die.... That...... wird zur vollziehenden Gewalt. Das sind die drei absoluten Kategorien des lebendigen Staats..... Durch sie eben ist der Staat die höchste Gestalt der irdischen Persönlichkeit“.

„Nun aber sind jene Kategorien nicht bloss nebeneinander, sondern sie sind im Begriffe der Persönlichkeit *Eines*. Diese Einheit heisst, dass jede einzelne derselben die beiden andern erfüllt. Erst indem sie das thun, lebt der Staat; fehlt eine der beiden anderen, so stirbt er“. (Разборъ этого положенія см. у M. Seydel'я „Grundz. d. allg. Staatslehre“, S. 17 и др.). L. v. Rönne, Staatsr. d. preus. Monarchie, I, S. 345—346: „Die Rechte der ihrer Natur nach *einheitlichen* und *untheilbaren* Staatsgewalt lassen sich..... sowohl in materieller....., als auch in formeller Hinsicht...... klassificiren“....—G. Waitz, Grundz. d. Politik, S. 137: „Ieder weiss,......, dass man bemüht war, die Staatsgewalt in ihre einzelnen Theile zu zerlegen, und dann für diese Theile, oder für die verschiedenen Gewalten, wie es hiess, verschiedene Organe aufsuchte. *Aber es bedarf jetzt keiner Aus-*

Признавая воззрѣнія германской политической науки болѣе вѣрными исторически и соотвѣтствующими дѣйствительнымъ условіямъ нѣмецкихъ государствъ, не можемъ однако не указать, что воззрѣнія эти, въ смыслѣ конституціонныхъ гарантій, также неудовлетворительны, ибо не даютъ никакихъ принципіальныхъ основъ, для разрѣшенія вопросовъ о предѣлахъ дѣятельности и могущества государственной власти по отношенію къ обществу и гражданамъ.

---

führung mehr, wie man damit schlecht gefahren, entweder gar nicht zu Stande gekommen oder auf mancherlei Irrwege gerathen ist". Hrm. Schulze, Syst. d. deutsch. Staatsr., 1 Abth., S. 182—183: „... nicht in der Trennung oder Theilung der Gewalten, wohl aber in ihrer Unterscheidung und organischen Gliederung liegt das Fundament aller politischen und bürgerlichen Freiheit. *Dabei bleibt die Souveränetät, als der oberste Staatswille, in ihrer Einheit unangetastet. Es darf in jedem Staate nur Ein Subjekt der Souveränetät geben.....*, aber bei der Ausübung der einzelnen Funktionen der Staatsgewalt muss sich, im wohlgeordneten Staate, der Souverän bestimmter verfassungsmässiger Organe bedienen".—G. Meyer, Lehrb. d. deutch. Staatsr., S. 14: „Im Anschluss an die verschiedenen Functionen des Staates ist die Lehre von der Theilnug der Gewalten ausgebildet worden,.... *Von der neueren Staatswissenschaft ist sie mit Recht völlig verworfen worden.* Sie vernichtet die Einheit des Staates, indem sie die einzelnen Ausflüsse der Staatsgewalt zu selbstständigen und unabhängigen Gewalten erhebt. Sie verschiebt das Verhältniss der Functionen zu einander, denn die Gesetzgebung ist der Verwaltung und Justiz nicht neben—, sondern übergeordnet". C. Fr. Gerber, Grundz. d. deutsch. Staatsr., S. 22: „Es bedarf... keiner erneuten Widerlegung des wenigstens wissenschaftlich längst überwundenen s. g. Prinzips der Theilung der Gewalten". R. Gneist, Der Rechtstaat., S. 66 (Историческія указанія).

ГЛАВА VIII.

Народное представительство.

Понятіе о народномъ представительствѣ, какъ учрежденіи заступающемъ весь народъ и пользующимся всею или извѣстною долею верховной власти, получило широкое распространеніе во Франціи только въ концѣ XVIII вѣка.

Краснорѣчивый проповѣдникъ революціонныхъ идей Руссо, безусловно отвергалъ представительство—какъ установленіе, вытекающее изъ феодальныхъ порядковъ „несправедливыхъ и абсурдныхъ"; онъ считалъ законнымъ и разумнымъ лишь то управленіе государствомъ, которое признаетъ за всѣми гражданами равное, неотъемлемое право завѣдывать своими дѣлами и такимъ образомъ обезпечиваетъ имъ наилучшій способъ достиженія своихъ цѣлей [1]).

---

[1]) „Верховенство", говоритъ Руссо, „не можетъ быть представляемо, равно какъ и отчуждаемо; оно состоитъ въ выраженіи общей воли, которая не представляется. Депутаты народа не суть и не могутъ быть представителями, а только лишь уполномоченными (commissaires); они ничего не рѣшаютъ окончательно. Всякій законъ, не утвержденный самимъ народомъ, не есть законъ. Англичане весьма ошибаются, считая себя свободными; въ сущности они пользуются свободой лишь, когда избираютъ членовъ парламента, во все остальное время они рабы". (Rousseau., Contr. soc., Liv. III, ch. XV, pp. 167—168).

Но обширныя и сложныя новѣйшія государства не соотвѣтствовали условіямъ правленія всѣхъ, а потому болѣе положительный авторъ Сіэсъ, которому приходилось принимать непосредственное участіе въ законодательствѣ своей страны, предложилъ призывать къ управленію не весь народъ, а только избранныхъ гражданъ, облеченныхъ уполномочіемъ представлять собою всю націю и дѣйствовать отъ ея имени. Для возмѣщенія же и гарантіи народныхъ правъ онъ требовалъ, чтобы весь народъ (за извѣстными изъятіями), путемъ всеобщаго голосованія, участвовалъ въ избраніи депутатовъ. Организованное такимъ образомъ представительство, Сіэсъ признавалъ прирожденнымъ правомъ людей, находящихся въ условіяхъ свободной политической жизни.

Первые шаги національнаго представительства, основаннаго на всеобщемъ голосованіи, началахъ личной свободы и народнаго суверенитета, были неудачны; оказалось, что представительныя учрежденія такого рода не успокоили страны и не воспрепятствовали установленію военной диктатуры и наполеоновскаго цезаризма.

Лишь съ 1815 г., когда политическая необходимость заставила королей Франціи призвать представителей народа къ участію въ государственномъ управленіи, всѣ усилія науки и политики какъ либеральнаго, такъ и консервативнаго направленія обратились къ болѣе глубокому и всестороннему изслѣдованію основъ, условій и задачъ представительнаго строя. Эти вопросы считались столь важными, что самый ходъ и успѣхъ государственнаго порядка

ставили въ ближайшую зависимость отъ того или другаго разрѣшенія ихъ. Вслѣдствіе этого обратились къ изслѣдованію и изученію представительной организаціи, причемъ обнаружились многія и коренныя ошибки какъ въ революціонномъ, такъ и въ позднѣйшемъ ея видѣ. Уяснилось теоретически и практически, что право представительства, какъ и всякое право, хотя и вытекаетъ изъ природы человѣка, но получаетъ дѣйствительное бытіе только въ обществѣ и имѣетъ своимъ главнѣйшимъ назначеніемъ служить утвержденію въ немъ порядка, личной безопасности и благосостоянія. На этомъ основаніи оно получило характеръ *политической способности*, [1]) опредѣляемой положеніемъ гражданъ въ государствѣ, а равно и задачами послѣдняго по отношенію къ общему благу. Вмѣстѣ съ тѣмъ окрѣпло и утвердилось убѣжденіе, что представители не суть простые повѣренные своихъ избирателей, обязанные сообразоваться съ волею послѣднихъ, а уполномоченные цѣлаго народа, охранители его правъ, благъ и интересовъ, облеченные извѣстною долею общественной власти и потому стоящіе выше своихъ довѣрителей, свободные и независимые отъ ихъ наказовъ и инструкцій [2]).

---

[1]) Bluntschli, Allg. Staatsr., I, S. 435.

[2]) Mill, Gouv., représ., ch. XII, pp. 291—310; Mohl, Encycl. d. Staatswiss., S. 241—242; Bluntschli, Allg. Staatsr., I, S. 425; Чичеринъ, Народн. представ., стр. 4—5. Однимъ изъ замѣтныхъ исключеній въ этомъ случаѣ является Бухеръ, который, порицая современное „полновластіе“ депутатовъ, совѣтуетъ возвратиться къ тѣмъ временамъ, когда они дѣйствовали не иначе, какъ по указаніямъ своихъ избирателей. (Bucher, Der Parlament., C. III, S. 90 etc.).

Самый актъ избранія депутата получилъ значеніе не порученія, а какъ бы удостовѣренія требуемой отъ него способности, обезпечивающей достойное выполненіе возлагаемыхъ на него обязанностей. Но если воззрѣніе Сіэса на депутата какъ на представителя цѣлой націи получило общее признаніе, то предложенная имъ чисто механическая „тройственность“ избирательныхъ основаній (территорія, населеніе и налоги), осуществленная французскимъ революціоннымъ законодательствомъ, оказалась несоотвѣтствующей органической природѣ общества и вызвала цѣлый рядъ проектовъ избирательныхъ реформъ, о которыхъ мы скажемъ ниже, при разсмотрѣніи вопроса о всеобщей подачѣ голосовъ.

Постепенное примѣненіе и развитіе представительной формы правленія показало, что она является лучшею и даже необходимою лишь въ томъ случаѣ, если само общество заключаетъ въ себѣ силы и условія, нужныя для ея развитія и процвѣтанія. Каждое общежитіе нуждается прежде всего въ безопасности, порядкѣ, единствѣ политической жизни, сознаніи общихъ цѣлей, и лишь по достиженіи всего этого возникаетъ потребность въ учрежденіи представительнаго строя для охраны личныхъ правъ и контроля надъ управленіемъ [1]). Милль, горячій поклонникъ представительства, говоритъ однако, что оно „примѣнимо лишь тамъ,

[1]) Чичеринъ, Нар. предст., стр. 544 и др.

гдѣ народъ желаетъ принять его, имѣетъ способность выполнять налагаемыя имъ обязанности и принимать всѣ мѣры, необходимыя для его сохраненія" [1]); затѣмъ онъ указываетъ тѣ случаи и условія, при которыхъ другія формы правленія предпочтительнѣе представительной [2]).

Далѣе, конституціонный опытъ выяснилъ, что представительство не есть безусловное лѣкарство противъ всѣхъ общественныхъ и правительственныхъ золъ, что, содѣйствуя развитію соціальныхъ силъ, охраняя свободу личную и права гражданъ, поддерживая связь между обществомъ и властью, оно вмѣстѣ съ тѣмъ имѣетъ свои недостатки и обнаруживаетъ болѣзненныя явленія: борьбу интересовъ, партій, господство сильнѣйшихъ общественныхъ классовъ, ослабленіе энергіи и единства въ управленіи, нерѣдко неспособность сохранить проч-

---

[1]) Mill., Gouv. représ., ch. IV, p. 93.

[2]) „Это по преимуществу бываетъ тогда, когда народу надо еще выучиться первому уроку цивилизаціи—повиновенію, когда онъ отличается крайнею пассивностію и готовностію подчиниться тираніи, когда среди народа существуютъ такія препятствія, сословныя, мѣстныя, которыя могутъ быть побѣждены только сильною центральною властію; эта послѣдняя, хотя неограниченная въ принципѣ, но вообще довольно ограниченная въ приложеніи, очень хорошо выполняетъ свое назначеніе—провести народъ черезъ необходимыя посредствующія ступени на высшую; между тѣмъ какъ власть представительная, по всему вѣроятію, только задержала бы его развитіе. Въ Европѣ есть еще страны, гдѣ эта работа не кончена, и повидимому только такое средство и можетъ закончить ее. Ничто кромѣ самодержавной власти.... не рѣшитъ вопроса объ освобожденіи крестьянъ въ Россіи". (Mill, id., ch. IV, pp. 97—100).

ность порядка и оградить интересы слабѣйшихъ [1]).

Особенное вниманіе обращали на опредѣленіе значенія и роли представительства въ общемъ строѣ государства. Испуганные абсолютизмомъ революціонныхъ собраній, публицисты и политики (Б. Констанъ, Ройе-Колларъ, Сисмонди, Гизо и др.) старались доказать, что не должно смѣшивать представительства палатъ съ „суверенитетомъ націй", что первыя не сосредоточиваютъ въ себѣ всего народнаго господства, что имъ принадлежитъ только участіе въ государственномъ управленіи, но не полновластіе или даже преобладаніе надъ другими органами высшаго правительства. А именно: въ государствахъ монархическихъ власти представителей противоставляли власть монарха; каждая изъ нихъ имѣетъ независимое положеніе, и движеніе государственной жизни можетъ совершаться только при законномъ участіи этихъ обѣихъ властей, причемъ одна умѣряетъ другую, оказывая взаимную помощь и содѣйствіе, избѣгая обоюдныхъ преградъ и препятствій [2]). Въ государствахъ же республиканскихъ (напр. С.-Американскіе Штаты) представительство умѣряется отчасти правами главы государства, а отчасти и правами народа, къ которому обращаются въ особо важныхъ учредительныхъ или законодательныхъ случаяхъ. Во Франціи президентъ

---

[1]) Подробное изложеніе указанныхъ погрѣшностей см. у Милля (Gouv. reprès., ch. VI, p. 141, ch. VII, p. 210), Мэна (Essais, ch. I, p. 11), Сисмонди (Les const. des peuples libres, pp. 52—53 etc.) и Чичерина (Нар. предст., гл. 4, стр. 34).

[2]) Bluntschli, Allg. Staatsr., I, S. 462—463. Waitz, Grundz. d. Politik, S. 148—152. Mohl, Encycl. d. Staatswiss., § 32, S. 236.

республики избирается парламентомъ (въ соединенномъ засѣданіи палаты депутатовъ и сената) и это признается современными французскими публицистами одною изъ причинъ слабости исполнительной власти, а вмѣстѣ съ тѣмъ и всего государственнаго порядка [1]).

Долговременный опытъ съ его неудачами указалъ также и на необходимость точнѣе установить задачи представительныхъ собраній и оградить правительство отъ ихъ всевмѣшательства и преобладанія. Теорія Блэкстона о всемогуществѣ парламента постепенно теряла довѣріе общества и возбуждала въ немъ возрастающія сомнѣнія, тѣмъ болѣе, что практика все яснѣе обнаруживала стремленіе представителей господствовать надъ всѣми частями управленія и вмѣшиваться во всѣ распоряженія администраціи, что приводило къ ослабленію авторитета правительства, къ замедленію и перерыву въ общемъ теченіи дѣлъ. Милль, обратившій на это особое вниманіе, полагаетъ, что „настоящее значеніе представительнаго собранія заключается не въ томъ, чтобы управлять государствомъ, къ чему оно совершенно неспособно, а въ томъ, чтобы повѣрять это управленіе, проливать на него свѣтъ гласности", требовать отчета у правителей, удалять не оправдавшихъ довѣрія,

[1]) См. Laffitte, Suffr. univ., pp. 166—167. Laboulaye, Quest. const., préface, p. V. Gaston Bergeret, Princ. de politique, Paris, 1889, pp. 363—364. J. Simon, Nos hommes d'état, p. 339. Исключеніе составляетъ Коссè, который называетъ выборы президента палатами „необычайно удачною комбинаціею" (Const. fut., p. 361)

служить ареною для обнаруженія національныхъ потребностей и убѣжденій; дѣйствуя въ такихъ границахъ, оно составляетъ „великое благодѣяніе для народа и важное условіе его благосостоянія". При этомъ Милль защищаетъ представительныя собранія отъ упрека въ томъ, что они сдѣлались мѣстомъ пустословія и разговоровъ. „Едва ли когда либо высказывалась шутка болѣе неумѣстная; я не знаю, чѣмъ именно, какъ не разговорами представительное собраніе можетъ принести наиболѣе пользы, когда предметъ разговоровъ великіе національные интересы, когда каждая рѣчь выражаетъ мнѣніе или значительной партіи или лица, облеченнаго ея довѣріемъ" [1]. „Подобные разговоры ни въ какомъ случаѣ не могутъ почитаться пустословіемъ, если только они не мѣшаютъ дѣлу, а этого не случится, если собранія поймутъ, что ихъ настоя-

[1]) Независимо отъ прямаго вліянія и авторитета „представительство", говоритъ Милль, „имѣетъ еще и другое, не менѣе важное значеніе: оно открываетъ арену, гдѣ могутъ высказываться не только мнѣнія всего народа, но каждой партіи, даже каждой значительной личности; на этой же аренѣ правительство имѣетъ возможность видѣть, какіе элементы національнаго могущества растутъ, какіе падаютъ и принять соотвѣтственныя мѣры". Настоящее и великое назначеніе представительнаго собранія состоитъ именно въ сужденіяхъ. „Депутаты конечно не суть избранные политическіе умы, но они представляютъ собою образчики всѣхъ ступеней умственнаго развитія націи. Ихъ назначеніе указывать нужды и требованія народа, обсуждать политическіе вопросы, контролировать дѣйствія общественныхъ правителей".... „Нужно только, чтобы сфера дѣятельности представительнаго собранія сократилась до своего естественнаго объема, чтобы повѣрка и разборъ дѣлъ были отдѣлены отъ самаго веденія ихъ".... (Mill, Gouv. repré s., pp. 135—137).

щее призваніе—это сужденія и пренія, а не самое *дѣйствіе*, которое можетъ быть успѣшно выполнено только небольшимъ кругомъ лицъ спеціально подготовленныхъ“ [1]). Изслѣдуя далѣе и подробнѣе компетенцію представительства, Милль находитъ, что оно наименѣе способно къ административной дѣятельности [2]), а равно и къ удачному избранію правителей, въ особенности, если будетъ выбирать ихъ поименно; вполнѣ достаточно, если парламентъ выскажется за одно главное лицо или даже за одну партію и затѣмъ уже это лицо или сама партія рѣшитъ, кто изъ ея членовъ наиболѣе способенъ принять въ свои руки правительственную власть [3]).

---

[1]) Mill, id., pp. 137—138.

[2]) По его словамъ: „Во всѣхъ странахъ, гдѣ представительная система понята практически, всѣ согласны въ томъ, что административная власть не должна быть въ рукахъ представительнаго собранія. Мысль эта основывается на самыхъ существенныхъ началахъ хорошаго правленія“..... „Еще менѣе собраніе способно участвовать въ администраціи или руководить въ подробностяхъ дѣйствіями тѣхъ лицъ, которымъ поручена эта область. Всякая отрасль государственнаго управленія есть сложный организмъ, имѣющій свои законы и традиціонныя правила, извѣстныя только лицамъ, приходившимъ съ ними въ непосредственное соприкосновеніе“.... „Въ каждой отрасли государственной дѣятельности есть множество правилъ; новый человѣкъ не знаетъ и даже не подозрѣваетъ причины ихъ существованія, потому что они образовались для предупрежденія опасностей и неудобствъ, которыя и въ голову ему не приходятъ“... (Mill, id.. pp. 117—118, 119—120).

[3]) „Едва ли есть что либо другое, столь настоятельно требующее строгой отвѣтственности, какъ назначеніе лица на общественную должность. Но опытъ показываетъ, что едва ли есть дѣйствіе менѣе согласуемое обыкновеннымъ человѣкомъ съ его совѣстію, менѣе сообразуемое съ личными качествами кандидата“. „Обыкновенный министръ почитаетъ себя чудомъ добродѣтели, если замѣщаетъ вакансію человѣкомъ достой-

Въ такой же мѣрѣ Милль признаетъ неспособность представительныхъ собраній и къ *прямой* законодательной дѣятельности. Трудъ законодательный, требующій чрезвычайныхъ умственныхъ силъ и опыта, „можетъ быть успѣшно выполненъ только комитетомъ, состоящимъ изъ небольшаго числа лицъ, назначаемыхъ короной“. Палаты могли бы оставить за собою право предлагать ему составленіе законопроектовъ и указывать въ какомъ смыслѣ они должны быть вырабатываемы. Въ изготовленномъ проектѣ парламентъ не вправѣ дѣлать измѣненія или дополненія; онъ его принимаетъ или отвергаетъ въ цѣлости или же возвращаетъ въ комитетъ для новаго пересмотра [1]).

Замѣчанія Милля подтверждаются и другими авторами, напр. Мэномъ, Лабуле.

Доводы Милля, приводимые имъ въ доказательство неспособности большихъ представительныхъ собраній къ непосредственному управленію и исполненію вполнѣ справедливы, но предложенная имъ мѣра—отдѣленіе сужденія и контроля отъ дѣйствія, далеко не удовлетворительна. Обсужденіе,

---

нымъ“..... „Когда на эти обстоятельства обращаютъ такъ мало вниманія даже лица, подлежащія отвѣтственности за назначеніе подчиненныхъ имъ, то чего же ожидать въ подобныхъ случаяхъ отъ собраній, которыя ей не подлежатъ“..... „Многочисленныя общества въ такихъ случаяхъ никогда не обращаютъ вниманія на качества лица“... „Если въ народномъ собраніи выборъ рѣшенъ не сдѣлкою партій и не хитростію (что бываетъ почти всегда), то кандидатъ обыкновенно назначается или потому, что пользуется репутаціей, часто незаслуженной, человѣка съ дарованіемъ, или еще чаще потому, что популяренъ“. .. (Mill, id., pp. 123—125).

1) Mill, id., pp. 126—127, 131—132.

надзоръ и дѣйствіе такъ соединены между собою, такъ вліяютъ другъ на друга, что невозможно точное раздѣленіе ихъ. Нельзя дѣйствовать, не обсуждая предмета, какъ нельзя и обсуждать, не зная способа и образа самого дѣйствія. Къ тому же на основаніи закона, указаннаго тѣмъ же Миллемъ, по которому сильнѣйшій элементъ будетъ всегда стремиться къ дѣйствительному преобладанію, представительныя собранія, если только они обладаютъ достаточною силою и не встрѣчаютъ препятствій и противовѣса въ другихъ учрежденіяхъ, никогда не ограничатся пассивною ролію критика, а будутъ домогаться непосредственнаго господства и дѣятельности. Конституціонная исторія полна такихъ примѣровъ, начиная съ французскаго конвента.

Вотъ почему въ настоящее время, при полномъ сознаніи, что законодательное собраніе есть всегда плохой правитель и исполнитель, большинство публицистовъ предпочитаетъ точнѣе опредѣлить предѣлы его дѣятельности, требуетъ учрежденія изъ среды законодательнаго собранія небольшихъ комитетовъ для предварительнаго изученія разсматриваемаго предмета и подготовки его къ докладу въ общихъ засѣданіяхъ, главнымъ же образомъ указываетъ на необходимость образовать въ самомъ представительствѣ взаимные противовѣсы, раздѣливъ его на два учрежденія: нижнюю палату или камеру депутатовъ и палату верхнюю или сенатъ.

Въ теченіе всего конституціоннаго развитія вопросъ *о раздѣленіи представительства на двѣ*

палаты былъ однимъ изъ важнѣйшихъ и привлекалъ къ себѣ лучшіе силы среди публицистовъ и политиковъ. Въ свое время Сіэсъ разрѣшилъ его очень просто, хотя и неубѣдительно. „Законодательный корпусъ“, говорилъ онъ, „представляющій единый народъ долженъ быть однимъ цѣлымъ. Да и къ чему двѣ камеры? если онѣ согласны между собою, то одна изъ нихъ безполезна, если же онѣ несогласны, то та, которая не выражаетъ волю народа и препятствуетъ ей, вредна, ибо она нарушаетъ народный суверенитетъ“. Мысль эта нашла соотвѣтственную почву въ революціонныхъ увлеченіяхъ, сдѣлалась политическимъ вѣрованіемъ всѣхъ крайнихъ мыслителей и законодателей. Не смотря на то, что опыты 1791 и 93 гг. не оправдали воззрѣній Сіэса, вопросъ о двухъ палатахъ возобновился въ 1848 г. съ особенною силою: въ національномъ собраніи 27 сент. Ламартинъ говорилъ: „какъ по силѣ вещей, такъ и въ виду опасностей настоящаго положенія мы должны сосредоточить, но не дробить великую законодательную власть страны, вооружить ее всѣми силами и средствами, приготовить къ удовлетворенію всѣхъ нуждъ, къ отпору всѣхъ бѣдъ, сдѣлать ее единой и могущественной. Мы должны возвратиться къ цѣльному представительству, олицетворяемому въ одномъ собраніи“. „Это будетъ диктатура, но диктатура не единоличная, а цѣлой націи, въ формѣ легальной, подъ прекраснымъ знаменемъ народа“ [1]). Увле-

[1]) Lamartine, La politique, Paris, MDCCCLXXVIII, II, pp. 400, 402.

ченное краснорѣчіемъ своего вождя, національное собраніе 1848 г. утвердило единое представительство.

Ежели бы представительное собраніе было основано только на счетѣ голосовъ, ежели бы всѣ лица выражали силы равныя и были одинаково способны къ разрѣшенію политическихъ вопросовъ, то логическая формула Сіэса и увѣренія Ламартина имѣли бы основаніе. Но въ дѣйствительности далеко не такъ. Съ одной стороны народное представительство должно быть живымъ и полнымъ выраженіемъ всего разнообразія національныхъ силъ, должно обозначать „какъ горы такъ и долины“ общественнаго строенія [1]); съ другой же, всякое развитіе состоитъ изъ движенія и сопротивленія, напряженія и препятствій. Правильное и разумное представительство должно соотвѣтствовать этимъ обоимъ условіямъ. Оно должно не только выражать истинное состояніе и направленіе общественныхъ классовъ, но и обезпечить имъ надлежащее развитіе. Сверхъ того, народное представительство слѣдуетъ оградить отъ его собственныхъ слабостей и ошибокъ, въ которыя такъ легко впадаетъ каждое единое и всесильное собраніе. Учрежденіе второй высшей палаты представителей, вызывая двойныя пренія, двойное обсужденіе, ставитъ преграды самовластію и увлеченіямъ народныхъ представителей, даетъ время законодателямъ и странѣ для размышленій и поправокъ. Вслѣдствіе этого формула Сіэса въ настоящее время далеко не признается аксіомою;

[1]) Bluntschli, Allg. Staatsr., I, S. 431. Mohl, Gesch. u. Lit. d. Staatswiss., S. 286.

напротивъ и въ наукѣ и въ законодательствѣ существованіе двухъ представительныхъ палатъ почитается важнымъ условіемъ порядка и гармоніи политическаго устройства. Въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ вездѣ дѣйствуютъ двѣ палаты, за исключеніемъ Греціи, Сербіи, Болгаріи и мелкихъ нѣмецкихъ государствъ; (въ первыхъ, по особымъ національнымъ и политическимъ причинамъ). Въ монархіяхъ верхняя палата исполняетъ роль умѣрителя и посредника между представителями и монархомъ; въ республикахъ существованіе двухъ представительныхъ учрежденій признается еще болѣе необходимымъ; здѣсь первая камера не только умѣряетъ вторую, но охраняетъ общій порядокъ, служитъ опорою для правительственной власти (напр. въ С.-Американскихъ Штатахъ сенатъ и президентъ) [1]. Противъ верхней палаты высказываются обыкновенно или только крайнія радикальныя партіи, потерявшія надежду овладѣть управленіемъ, или въ минуты революціонныхъ возбужденій (во Франціи въ 1848, 1870—71 г., въ Германіи въ 1848 г.), или же въ тѣхъ случаяхъ, когда верхняя палата оказываетъ сопротивленіе какой либо популярной реформѣ (это особенно часто случалось въ Англіи; еще недавно, во время послѣдней избирательной реформы Гладстона). Наиболѣе трудный вопросъ въ настоящее время заключается въ томъ, изъ какихъ элементовъ и какимъ способомъ образовать ея со-

---

[1]) Laveleye, Essai sur les formes de gouv., ch. XXX, pp. 142—150. Особенно Maine, Essais, pp. 316—317, 323.

ставъ, какъ организовать для нея достойное и независимое положеніе. При этомъ само собою ясно, что она не можетъ быть учрежденіемъ однороднымъ съ нижнею палатою, что она должна имѣть особый принципъ и назначеніе. Въ этомъ отношеніи ближайшіе къ нашему времени публицисты говорятъ, что верхняя палата должна быть не исключительно аристократическою (наслѣдственно или пожизненно), не исключительно консервативною, препятствующею преобразованіямъ и прогрессу, а представительницею политической мудрости и правительственнаго опыта [1]). Ей слѣдуетъ быть собраніемъ

---

[1]) По словамъ Трейтшке: „верхняя палата должна соединять въ себѣ политическія верхушки народа, выдающіяся силы тѣхъ общественныхъ классовъ, которые руководятъ правленіемъ страны".

„Благословенныя слѣдствія двухъ-камерной системы обнаруживаются именно въ томъ случаѣ, когда первая палата дѣйствительно представляетъ собою *правящіе классы*; такая верхняя палата стоитъ на той же почвѣ, что и нижняя, т. е. на почвѣ государственно-гражданскихъ обязанностей".—„Нижняя камера всегда служитъ выраженіемъ только минутно-господствующихъ народныхъ мнѣній и интересовъ; иногда она можетъ дать ложную картину настроенія народа вслѣдствіе искусства побѣдившихъ на выборахъ партій или разыгравшихся страстей. Напротивъ, первая палата должна быть представительницею устойчивости государства, его преданій, его великихъ установленій".—„Система двухъ палатъ, открывая поприще для мирной легальной борьбы, въ тоже время служитъ средствомъ *примиренія* той старой и вѣчно новой, глубокой и неизбѣжной противоположности, которая существуетъ между управляющими и управляемыми".

„Нижняя палата высказываетъ желанія и требованія, ежедневно нарождающіяся среди непрерывной смѣны соціальныхъ интересовъ; верхняя палата испытываетъ ихъ съ точки зрѣнія государственной мудрости и единства государственной воли".—„Нижняя палата, если только она вытекаетъ изъ бод-

испытанныхъ государственныхъ умовъ и дѣятелей, которые служили бы государству просвѣтительною, руководящею силою, указывая новые пути, исправляя старые, предупреждая опасности и ошибки, умѣряя всемогущество представительной корпораціи въ ея собственныхъ нѣдрахъ. Даже Милль, вообще не признающій необходимости учрежденія первой палаты (впрочемъ при соразмѣрномъ представительствѣ меньшинства въ парламентѣ) и явно нерасположенный къ англійской палатѣ лордовъ, тѣмъ не менѣе признаетъ послѣднее условіе особенно серіознымъ и говоритъ: „важно, чтобы ни одно собраніе людей, даже временно, не могло пользоваться своимъ sic volo, не спросивши совѣта и согласія у кого либо другого. Если большинство въ извѣстномъ собраніи приняло постоянный характеръ, если оно всегда увѣрено въ своей побѣдѣ и не нуждается въ поддержкѣ другой конституціонной власти,

---

раго народа, отличается бо́льшею умственною плодовитостью, но за то верхняя, слагаясь изъ правящихъ классовъ, обладаетъ бо́льшимъ сознаніемъ своей политической отвѣтственности, лучшимъ пониманіемъ силы и достоинства государства; эта камера полезна государству не только своими дѣйствіями, но также и тѣмъ, что исключаетъ *единодержавіе* нижней".— (H. v. Treitschke, Zehn Jahre deutscher Kämpfe 1865—1874, Berlin, 1874, S. 399—401).

Еще дальше идетъ Лабуле: „Лучшее средство лишить верхнюю палату ея популярности", говоритъ онъ, „это сдѣлать ее эмблемою прошедшаго, орудіемъ преграды для реформъ"... „Развѣ С.-Американскій сенатъ болѣе консервативенъ и въ меньшей степени другъ свободы, нежели палата представителей? Развѣ онъ предназначенъ замедлять прогрессъ или пренебрегать общимъ нерасположеніемъ? Напротивъ, сенатъ есть голова и сердце американскаго народа, нація вѣритъ ему и слушаетъ его одного". (Quest. const., p. 338).

то легко дѣлается деспотическимъ и самоувѣреннымъ" [1]).

Чѣмъ болѣе развиваются демократическія идеи, чѣмъ могущественнѣе дѣлается народное представительство, тѣмъ глубже утверждается убѣжденіе въ необходимости раздѣлить его на двѣ силы, которыя контролировали бы и освѣщали другъ друга. Это особенно замѣтно въ французской политической литературѣ. Лабуле, горячо отстаивая необходимость верхней палаты, говоритъ: „для обезпеченія политической свободы необходимо ограничить народное представительство, которое само издаетъ законы и слѣдовательно всегда господствуетъ надъ властію исполнительной и судебной. Единственное средство для огражденія общества отъ всемогущества и узурпаціи законодательнаго корпуса заключается въ раздѣленіи его"…. „Для насъ этотъ вопросъ является въ настоящее время вопросомъ свободы". „Республика съ единымъ собраніемъ, облеченнымъ абсолютною властію, есть противорѣчіе": „случайное большинство, овладѣвъ правленіемъ, можетъ сказать подобно Людовику XIV: Le peuple, c'est moi. Если мы желаемъ основать прочный республиканскій порядокъ и покончить съ суверенными притязаніями нашихъ депутатовъ, то должны сдерживать ихъ, напоминая имъ болѣе объ обязанностяхъ, нежели о правахъ". „О, еслибы всѣ патріоты наконецъ поняли, что единое собраніе всегда принесетъ страну въ жертву де-

---

[1]) Mill, Gouv. repres., p. 313.

магогическимъ безуміямъ, тогда какъ двѣ палаты примирили бы Францію съ республикой и облегчили ей царство истинной свободы" [1]).

Съ такимъ же горячимъ убѣжденіемъ высказывается въ пользу учрежденія верхней палаты и Мэнъ; по его словамъ: „Сенатъ служитъ живымъ отрицаніемъ извѣстной поговорки „голосъ народа —голосъ Божій"; съ постепеннымъ уясненіемъ трудностей и опасностей народнаго правленія и уразумѣніемъ дѣйствующихъ на него вліяній, все болѣе усиливаются сомнѣнія въ непогрѣшимости единаго народнаго законодательства; то, чего ожидаютъ отъ первой камеры, разумно организованной, заключается не въ безгрѣшности ея, а въ усиленіи безопасности, и съ этой точки зрѣнія учрежденіе двухъ представительныхъ собраній всегда предпочтительнѣе" [2]).

Но если приведенные общіе принципы ясны и убѣдительны, то необыкновенно трудно болѣе или менѣе удачное осуществленіе ихъ на дѣлѣ, т. е. вѣрное отысканіе въ обществѣ такихъ элементовъ, которые заключали бы въ себѣ высшую политическую мудрость, опытъ и независимость.

Трудность эта увеличивается, во первыхъ, тѣмъ, что необходимо избѣжать какъ однородности соста-

---

[1]) Quest. const., pp. 340, 345, 350—351, 357. Въ томъ же духѣ высказываются: Batbie, Traité de droit publ., III, p. 555 и мн. др. Laferrière, Cours de droit publ. I, pp. 114—115. Laveleye, Essai sur les formes de gouv., ch. XXX, p. 138 etc. Cossé, Const. fut., pp. 341—342, 355—356. Bergeret, Princ. de polit., pp. 353—355. Laffitte, Suffr. univ , p. 180. И мн. др.

[2]) Maine, Essais, pp. 255—256.

ва обѣихъ палатъ, влекущей за собой ихъ взаимное повтореніе, такъ и слишкомъ значительной разнородности его (нижняя—демократическая, верхняя—аристократическая; или нижняя—краткосрочная, верхняя—наслѣдственная или пожизненная), порождающей рознь направленій и борьбу, столь вредную для спокойнаго теченія дѣлъ; во вторыхъ, потому, что необходимо избрать такіе элементы, которые не только обладали бы нужными способностями, но и опирались бы на поддержку общественныхъ силъ страны; составъ этихъ послѣднихъ и взаимное ихъ соотношеніе въ каждомъ обществѣ представляются въ своемъ особомъ видѣ и съ теченіемъ времени измѣняются какъ въ значеніи, такъ и вліяніи; еще въ концѣ XVIII вѣка англійская палата лордовъ была могущественнымъ учрежденіемъ, въ настоящее же время, при паденіи поземельной аристократіи и возвышеніи движимаго имущества—капитала, палата общинъ получила рѣшительное преобладаніе.

Предлагались различныя основанія для назначенія и избранія членовъ верхней палаты: аристократія родовая, земельная, государственно-должностная, представительство крупной промышленности, финансовъ, высокія общественныя заслуги, таланты политическіе, военные, научные. Самый способъ вступленія въ члены этой палаты былъ также различенъ: по праву наслѣдства и занятія извѣстныхъ государственныхъ должностей, по избранію народному, при условіи болѣе высокаго ценза (Бельгія), по самоизбранію (Норвегія), по

назначенію отъ правительства лицъ опредѣленныхъ классовъ и категорій и т. п. [1]).

Составъ современныхъ сенатовъ и верхнихъ палатъ большею частію смѣшанный, образуемый частію изъ членовъ наслѣдственныхъ, частію пожизненныхъ, частію должностныхъ лицъ, назначаемыхъ главою правительственной власти, а частію изъ числа выбранныхъ особымъ составомъ избирателей (Франція). Мэнъ одобряетъ тѣ элементы, которые призываются въ сенатъ италіанскою конституціею, но самою удачною верхнею палатою онъ признаетъ с.-американскій сенатъ, дѣйствительно сосредоточивающій въ себѣ политическую мудрость, преданія и послѣдовательность, служащій опорою правительственной власти, съумѣвшій поддержать и сохранить государство среди самыхъ трудныхъ обстоятельствъ и представляющій, по своему достоинству и авторитету, „самое могущественное политическое учрежденіе міра“ [2]).

---

[1]) О составѣ второй палаты см. у Лавеле, Essai, ch. XXXI, p. 150.

[2]) Maine, Essais, pp. 260, 256—257, 316 ect. Знатокъ с.-американскаго государственнаго строя, Э. Лабуле также весьма высокаго мнѣнія объ американскомъ сенатѣ: „Страна съ 40-милліоннымъ населеніемъ“, говоритъ онъ, „покорна собранію, состоящему изъ 74-хъ совѣтниковъ. Удивительное учрежденіе, давшее с.-американской демократіи силы соперничать въ постоянствѣ и величіи съ правительствами Рима, Венеціи и Лондона“ (Quest. const., p. 338). Основу достоинства и необходимости с.-американскаго сената Ламартинъ (въ своей рѣчи отъ 27 сент. 48 г., направленной противъ учрежденія двухъ палатъ во Франціи) находилъ въ самой природѣ с.-американскаго народа. „Его сенатъ представляетъ не ту или другую партію, не ту или иную категорію этой великой демократіи, а федеральный принципъ, союзъ штатовъ въ той долѣ независимости,

Вообще безполезно и невозможно опредѣлять какія либо постоянныя условія для состава верхней палаты или сената. Все зависитъ отъ духа безпристрастія и умѣнія законодателей угадать и призвать въ данное время тѣ силы, которыя годны и нужны. Только политики пристрастные или увлеченные могутъ подводить все подъ одинъ уровень и не допускать различій въ общественныхъ сферахъ и призваніяхъ [1]).

которая имъ предоставлена. Вотъ единственная причина учрежденія с.-американскаго сената" (Politique, II, pp. 388—389). Объясненіе это вѣрно только отчасти; основатели с.-американской конституціи понимали шире значеніе своего сената; они основательно видѣли въ немъ не только представителя независимости штатовъ въ ихъ взаимныхъ отношеніяхъ, но и высшаго руководителя общей политики, умѣрителя и опору для общей правительственной власти (См. Maine, Essais, pp. 316—321 и мн. др.).

[1]) Подъ вліяніемъ именно крайняго увлеченія Ламартинъ отвергалъ даже возможность найти основанія для отличія и избранія сенаторовъ въ верхнюю палату и депутатовъ въ нижнюю. „По какому знаку, опредѣляющему способности и силы, избиратели будутъ распредѣлять избираемыхъ и говорить имъ: ты будешь въ первой палатѣ, въ сенатѣ, ты же осужденъ поступить во вторую? Остановитесь ли вы на ветеранахъ законодательнаго собранія, людяхъ науки, труда, разума и ихъ пошлете въ сенатъ, а людей второстепенныхъ профессій отправите во вторую палату? Но нѣтъ способовъ для подобнаго распредѣленія кандидатовъ. Остановитесь ли вы на имуществѣ? Но это знакъ отличія наиболѣе матеріальный, грубый! Принявъ за основаніе различіе профессій, вы впадете въ систему кастъ, систему Индіи, между тѣмъ вы французы 1848 года! Изберете ли жребій, но онъ слѣпъ, онъ пошлетъ мудраго въ палату трибуновъ и трибуна въ совѣтъ мудрыхъ! Предпочтете ли возрастъ? Но этимъ вы разрушаете тотъ удивительный божественный законъ природы, который смѣшиваетъ различные возрасты въ одномъ и томъ же поколѣніи, чтобы слабости одного пополнялись силами и зрѣлостію другого, и вынуждены будете признать основаніемъ выборовъ въ законодательный корпусъ

Идея огражденія страны отъ всемогущества народной палаты должна быть положена въ основаніе учрежденія сената или верхней камеры съ тѣмъ, чтобы послѣдняя служила средоточіемъ высшаго разумѣнія государственной политики и въ особенности обладала духомъ послѣдовательности. Послѣднее условіе Лабуле ставитъ особенно высоко: „Пруссія", говоритъ онъ, „предавшись вполнѣ своему мщенію и честолюбію, въ продолженіе 50-ти лѣтъ замышляла войну противъ Франціи. Гдѣ можно найти республику, которая подготовляла бы будущее съ такимъ упорнымъ постоянствомъ? Единственно С. Американцы успѣли удовлетворительно рѣшить эту задачу въ лицѣ своего сената, который силой постоянства и политическою твердостію вынуждаетъ къ уступкамъ даже англійское правительство" [1]).

свидѣтельства о рожденіи! Въ одну палату вы отправите людей опыта, традицій, ветерановъ политики, въ другую—всѣхъ молодыхъ энтузіастовъ, всѣхъ нетерпѣливыхъ!"

„Всѣ эти условія, всѣ эти категоріи разрушительны не только для силы, но и для достоинства моральнаго и величія единой законодательной власти нашей страны; онѣ радикально неприложимы; при первомъ же примѣненіи ихъ къ дѣлу, онѣ обращаются въ софизмы или невозможности". (Politique, II, pp. 398—400). Въ приведенныхъ строкахъ подъ богатствомъ образныхъ выраженій и кажущеюся внѣшнею убѣдительностію доводовъ, нельзя не видѣть поверхностной мысли поэта—политика, которая скользитъ по видимостямъ, не углубляясь въ существо отличій и стремится подчинить все разнообразіе жизни фанатическому идеалу единства.

[1]) „С.-Американскій Сенатъ немногочисленъ; онъ слагается изъ двухъ сенаторовъ отъ каждаго штата". „Американцы не любятъ большихъ собраній, ограничиваясь лишь крайне необходимымъ числомъ представителей". „Сенаторы избираются на шесть лѣтъ, т. е. на время втрое болѣе продолжи-

ГЛАВА IX.

Всеобщее голосованіе и охраненіе правъ меньшинства.

Выше было указано, что истинное представительство должно выражать общество въ его жизненномъ видѣ, открывая мѣсто всѣмъ обнаружившимся соціальнымъ силамъ и интересамъ. Какъ достигнуть этой задачи, гдѣ и какимъ образомъ найти основаніе и масштабъ для равномѣрнаго и полнаго представительства? Предлагались самыя раз-

тельное, нежели депутаты". „Правда, для обезпеченія постоянства въ учрежденіи и шестилѣтній срокъ кратокъ; с.-американцы понимали это и исправили недостатокъ введеніемъ въ сенатъ наиболѣе консервативнаго элемента—духа корпораціи. Сенатъ возобновляется въ размѣрѣ одной трети чрезъ каждые два года". „Опытъ показалъ, что по крайней мѣрѣ половина выбывшихъ сенаторовъ избирается вновь; вслѣдствіе чего по прошествіи двухъ лѣтъ входитъ въ составъ его не болѣе десяти или двѣнадцати новыхъ членовъ. Очевидно, что каковы бы ни были таланты и характеръ послѣднихъ, они могутъ измѣнить направленіе корпораціи лишь въ весьма слабой степени. Такимъ образомъ с.-американскій сенатъ является, подобно нашимъ академіямъ, собраніемъ постояннымъ, хотя и избирательнымъ; онъ имѣетъ свои прецеденты, традиціи, политику. Все измѣняется вокругъ него съ чрезвычайною быстротою, онъ одинъ преобразуется нечувствительно, сохраняя свое единство, свой характеръ и физіономію, какъ живое существо. Въ этомъ заключается сила с.-американскаго сената, справедливо называемаго основнымъ камнемъ конституціи и великимъ регуляторомъ правительства" (Laboulaye, Quest. const., pp. 358—361).

нообразныя основанія и способы. По естественному духу реакціи, послѣ неудачныхъ и довольно необузданныхъ попытокъ ввести suffrage universel во Франціи въ 1791 и 1793 гг., тамъ остановились въ 1814 г. на принципѣ имущественнаго ценза, который назначался въ столь высокомъ размѣрѣ, что правомъ голоса могли пользоваться всего двѣсти тысячъ гражданъ. Либеральная французская партія все время боролась противъ такого аристократическаго ценза, но она заботилась только о среднемъ классѣ общества и стремилась сдѣлать представительство доступнымъ лишь достаточному буржуа; стремленіе это осуществилось въ конституціи 30-го г. [1]).

Однако имущественный цензъ оказался шаткимъ и неудовлетворительнымъ. Прежде всего возникъ вопросъ о преимуществѣ собственности недвижимой, особенно поземельнаго владѣнія. И дѣйствительно земельная собственность указываетъ и до извѣстной степени гарантируетъ прочную осѣдлость лица, близость его къ мѣстнымъ интересамъ, непосредственное участіе въ производительности страны; но въ свою очередь и движимая собственность пріобрѣла въ новѣйшей экономической жизни важное мѣсто, а во многихъ западно-европейскихъ странахъ капиталъ, фабричное и заводское производства получили даже преобладающее значеніе. Затѣмъ, гдѣ найти границу имущественнаго ценза? Необходимъ ли такой размѣръ его, который обез-

[1]) F. A. Hélie, Const. de la France, ch. VI, pp. 985—986 etc.

печивалъ бы извѣстный досугъ и матеріальную независимость избирателя или достаточно такое имущество, которое удостовѣряло бы, что лицо располагаетъ собственными средствами и умѣетъ сохранять ихъ?

Далѣе, если имущество, какъ основная производительная сила страны, заслуживаетъ представительства, то трудъ составляетъ также одинъ изъ важнѣйшихъ факторовъ производства и богатства государства, и несправедливо устранять его отъ извѣстной доли участія въ управленіи страною.

Независимо отъ того, имущество само по себѣ страдаетъ другими важными недостатками: оно не обезпечиваетъ индивидуальныхъ качествъ, не находится въ прямой связи съ политической способностію избирателей и депутатовъ, не даетъ никакой мѣры для духовныхъ интересовъ общества. Въ исторіи даже богатой Англіи было не мало примѣровъ высоко даровитыхъ и полезнѣйшихъ государственныхъ дѣятелей, которые не имѣли собственныхъ, независимыхъ средствъ (Питтъ). Наконецъ права, основанныя на состоятельности гражданъ, вообще не пользуются расположеніемъ общества и вызываютъ враждебное отношеніе бѣдныхъ къ богатымъ; соединеніе же съ имуществомъ политическихъ правъ неминуемо усиливаетъ раздраженіе [1]).

Тѣ же самыя замѣчанія должно сдѣлать и относительно распредѣленія представительства по до-

---

[1]) Чичеринъ, Народн. предст., стр. 145—149, 417—422. Bluntschli, Allg. Staatsr., I, C. VII, S. 435 etc. Mohl, Encykl., § 32, S. 237—240; § 48, S. 360.

ходамъ и по суммѣ налоговъ. Шаткость имущественнаго ценза предполагали исправить посредствомъ раздѣленія избирателей на классы (Пруссія), предоставляя немногимъ плательщикамъ высшихъ размѣровъ налога такое же число депутатовъ, какъ и многочисленнымъ категоріямъ гражданъ, подлежащимъ небольшимъ налоговымъ взносамъ. Этимъ надѣялись ослабить вліяніе массы мелкихъ плательщиковъ и вмѣстѣ съ тѣмъ сосредоточить представительство въ рукахъ имущихъ, располагающихъ досугомъ и наиболѣе образованныхъ. Такая система не оправдала однако возлагаемыхъ на нее надеждъ и къ недостаткамъ, свойственнымъ вообще имущественному цензу, присоединила еще произвольность и случайность раздѣленія избирателей на платежные разряды, съ которыми соединялось право имѣть извѣстное число представителей. Распредѣленіе права представительства по способностямъ (capacité) [1] гражданъ оказывается еще болѣе шаткимъ. Слишкомъ высокій образовательный цензъ лишаетъ массу населенія избирательныхъ правъ, слишкомъ низкій—не даетъ никакихъ гарантій политическаго развитія. Экзамены, которые Милль предлагалъ установить для пріобрѣтенія права избранія (чтеніе, письмо и знаніе начальныхъ правилъ ариѳметики), не только невыполнимы на практикѣ, но и совершенно несообразны въ политическомъ отношеніи, ибо не только низшее, но и высшее образованіе нисколько не обезпечиваютъ политиче-

[1]) Guizot, Hist des orig. du gouv. repr., II, p. 151.

скихъ способностей. Затѣмъ предлагали основать представительство на общественныхъ группахъ, образуемыхъ мѣстными экономическими и профессіональными условіями жизни (таковы англійскіе города, графства, университетскія корпораціи). Мысль о подобномъ распредѣленіи нашла себѣ въ 30-хъ годахъ даровитаго и горячаго защитника въ лицѣ Сисмонди [1]), но не могла оказать въ то время существеннаго вліянія на разрѣшеніе избирательнаго вопроса; потому что, съ одной стороны, прежнія историческія группы и союзы были разрушены, новые же еще не опредѣлились, не пріобрѣли постояннаго характера и не представляли основаній для организаціи выборовъ; съ другой же—и это самое главное, С. Сисмонди, будучи противникомъ всеобщаго голосованія, надѣялся найти въ муниципальныхъ, провинціальныхъ и профессіональныхъ союзахъ оплотъ противъ опаснаго преобладанія необразованной демократіи; между тѣмъ въ тѣ времена (тридцатые и сороковые годы) всеобщее голосованіе признавалось всѣми либеральными партіями высшимъ идеаломъ политическаго устройства, исцѣленіемъ отъ всѣхъ золъ и неудачъ народнаго правленія. Вотъ почему глубокія, хотя болѣе теоретическія (нежели позднѣе у Мэна) указанія Сисмонди на недостатки всеобщей подачи голосовъ и на необходимость образованія соціальныхъ группъ для организаціи представительства были замѣчены только немногими (Моль съ особымъ сочувствіемъ

[1]) Sim. de Sismondi, Etudes sur les const. des peuples libres, pp. 40—65.

отзывается о немъ въ Gesch. и Encykl. d. Staatswissenschaften) и не произвели заслуженнаго впечатлѣнія на современниковъ. Они возродились и получили серіозное значеніе лишь гораздо позже, когда всеобщее голосованіе пріобрѣло дѣйствительную силу и обнаружило несомнѣнные недостатки и опасности для правильнаго и просвѣщеннаго развитія народовъ, о чемъ скажемъ ниже.

Въ ближайшей связи съ системою представительства по общественнымъ группамъ находится предложеніе преобразовать его на началахъ мѣстной автономіи. Важность такого представительства находили въ томъ, что оно оживляетъ и укрѣпляетъ духъ провинцій, городовъ, общинъ, даетъ политическое развитіе населенію, препятствуетъ самовластію парламентскихъ партій и ограничиваетъ развитіе бюрократіи. Указывали при этомъ на Швейцарію и С.-Американскіе Штаты, въ которыхъ мѣстная автономія штатовъ и общинъ служитъ могущественнымъ оплотомъ противъ административной централизаціи и всевластія законодательнаго конгресса [1]). Въ этихъ указаніяхъ очевидно есть недоразумѣніе; безъ сомнѣнія мѣстное самоуправленіе служитъ великою общественною школою, даетъ жизнь и силу провинціальнымъ интересамъ, охраняетъ отъ бюрократіи, но представительство мѣстное и общенаціональное различны по своимъ нача-

---

[1]) Mohl, Gesch. u. Lit., I, S. 287—288. Sim. Sismondi, Etud. sur les const. d. peup. libres, pp. 47 etc. E. Laveleye, Essai sur les formes de gouv., ch. XXIV, pp. 102—105. Tocqueville, Démocratie en Amérique, I, pp. 95—97, 103—111, 273.

ламъ и задачамъ; первое можетъ служить лишь опорою, но не основаніемъ для послѣдняго. Цѣли мѣстной жизни, ея хозяйственные и административные интересы существенно отличны отъ общегосударственныхъ, выражаемыхъ и охраняемыхъ народнымъ представительствомъ [1]). Дробленіе представительства на мелкія автономныя единицы, увлекаемыя узкими и односторонними интересами, неизбѣжно породитъ провинціальный антагонизмъ, который лишитъ собраніе депутатовъ руководства высшихъ политическихъ идей и единства направленія.

Опираясь на исторію англійскаго государственнаго строя и управленія и комментируя ихъ особымъ образомъ, Гнейстъ совершенно своеобразно желаетъ основать представительство на обязанностяхъ подчиненія и службы государству. Государство, по его мнѣнію, должно признать существующіе или учредить новые прочные союзы и корпораціи, возложить на нихъ опредѣленныя мѣстныя и общегосударственныя службы и повинности и сообразно тому предоставить имъ право представительства. Выборы должны выражать трудъ, обязанности, а не одно желаніе „вліянія и роли въ государствѣ" [2]). Гнейстъ съ опасеніемъ смотритъ на англійскія избирательныя реформы, дающія выборное право, независимо отъ мѣстныхъ корпорацій и службъ, на основаніи имущественнаго ценза, и думаетъ, что новыя из-

---

[1]) Mohl, Gesch. u. Lit., I, S. 288. Чичеринъ, Нар. предст., гл. 8, стр. 511—516 и слѣд.

[2]) Гнейстъ, Предст. сист. въ Англіи (Сб. Гакстгаузена стр. 330 и слѣд.).

бирательныя начала подорвутъ старинный, твердый парламентарный строй Англіи и принесутъ ей тѣ же политическія бѣды, которыми страдаетъ континентальная Европа [1]). Свое воззрѣніе на представительство Гнейстъ хотя и старается объяснить исторически (во всѣхъ своихъ трудахъ по исторіи англійскаго парламента и управленія), но можно думать, что оно навѣяно скорѣе условіями прусской, нежели англійской государственной жизни. Прусское государство, съ тѣхъ поръ какъ заняло самостоятельное мѣсто среди старой Германской имперіи, всегда отличалось преобладаніемъ надъ прочими элементами общества и подчиняло своимъ цѣлямъ какъ отдѣльныхъ лицъ, такъ сословія и корпораціи; самъ монархъ прусскій, въ лицѣ Фридриха II, отчетливо призналъ себя первымъ слугою государства; старинныя земскія сословія Пруссіи, особенно дворянство, должны были исполнять государственныя обязанности за свои вотчинныя, муниципальныя и провинціальныя привилегіи и нести служебныя повинности по мѣстному управленію, суду, арміи, вообще быть слугами своей страны [2]). Во всякомъ случаѣ, объясненіе представительства, найденное Гнейстомъ въ исторіи Англіи, довольно близко къ воззрѣнію на тотъ же предметъ Шталя, котораго нельзя не признать выразителемъ стремленій, господствовавшихъ въ его время въ правящихъ классахъ Прус-

---

1) Гнейстъ, id. (Сб. Гакстг., стр. 326—340).

2) См. по этому вопросу весьма интересное, только что появившееся сочиненіе Ernest'a Laviss'a: Études sur l'Histoire de Prusse, Paris. 1890.

сіи. „Государство“, говоритъ онъ, „есть учрежденіе (Anstalt), первоначальное (ursprüngliches) цѣлое, возвышающееся надъ людьми; люди принадлежатъ ему какъ служебные члены; каждый имѣетъ въ немъ свое опредѣленное мѣсто и назначеніе“.

„Суверенитетъ государства есть первая причина и высшая власть, обусловливающая всѣ государственные органы и отправленія и господствующая надъ ними“. „Государственные чины (сословное представительство) служатъ связью между правительствомъ и народомъ“. „Люди сами по себѣ не имѣютъ права на представительство; они пользуются имъ лишь въ томъ случаѣ, если обладаютъ сословными качествами, исполняютъ опредѣленное назначеніе въ общественномъ организмѣ и притомъ въ той мѣрѣ, въ какой служатъ цѣлому“ [1].

Въ то время какъ предлагались различныя основанія и мѣры для выбора представителей изъ лучшихъ и надежнѣйшихъ элементовъ общества и предложенія эти оказывались неудовлетворительными, приводили къ результатамъ даже противоположнымъ своей цѣли (напр. первыя французскія представительныя палаты 1815—1830 годовъ), западно-европейскія и американскія государства неудержимо стремились къ народному суверенитету и его ближайшему слѣдствію—*всеобщей подачѣ голосовъ*. Въ многочисленныхъ либеральныхъ партіяхъ, въ городахъ, промышленныхъ центрахъ все больше и больше утверждалось убѣжденіе, что всѣмъ людямъ

---

[1]) F. J. Stahl, Philos. d. Rechts, II, S. 140—141, 190—191, 318—319, 324.

должно принадлежать равенство не только гражданское, но и политическое, и что каждый человѣкъ въ своей колыбели находитъ неотъемлемое право голоса для участія въ дѣлахъ своей страны. Мало по малу убѣжденіе это овладѣло массами и стремленіе къ осуществленію его сдѣлалось важнѣйшею и завѣтною задачею ихъ.

При неудачѣ всѣхъ другихъ избирательныхъ системъ, подъ напоромъ общаго настроенія, а нерѣдко и революціонныхъ движеній, западно-европейскія правительства рѣшились понизить цензы, расширить избирающіе классы и призвать почти всѣхъ къ избирательной урнѣ; можно сказать, что въ настоящее время въ большей части Западной Европы и почти вездѣ въ Америкѣ имущественныя цензовыя ограниченія голосованія доведены до minimum'a или и вовсе устранены. Въ Италіи самый бѣдный гражданинъ можетъ пользоваться правомъ голоса, если умѣетъ читать и писать; даже въ Германіи избраніе депутатовъ въ имперскій рейхстагъ производится всеобщею подачею голосовъ. Вмѣстѣ съ распространеніемъ suffrage universel увеличились и соединенныя съ ней притязанія; не довольствуясь однимъ избраніемъ депутатовъ, массы, увлекаемыя агитаторами, желаютъ присвоить себѣ право утвержденія законовъ, выбора президентовъ, „шефовъ“ исполнительной власти, и непосредственнаго участія въ самомъ управленіи; крайніе демократы Швейцаріи требуютъ даже предоставленія народу права законодательной инициативы, въ томъ убѣжденіи, что лишь послѣдовательное и полное утверж-

деніе народнаго правленія докажетъ его благодѣтельное вліяніе [1]).

Вмѣстѣ съ постепеннымъ торжествомъ suffrage universel обнаружились и его недостатки, которые возросли въ наши дни до очевидныхъ и чрезвычайныхъ размѣровъ. На нихъ указываютъ съ горестію и опасеніемъ сами сторонники демократіи и убѣжденные республиканцы. Лафитъ, признающій всеобщее голосованіе знаменіемъ прогресса, условіемъ, отличающимъ новый міръ отъ древняго, говоритъ: „съ тѣхъ поръ какъ ариѳметическое число присвоило себѣ господство въ дѣлѣ управленія страною, вездѣ образовался классъ профессіональныхъ политикановъ, спеціальность которыхъ заключается не въ серіозной теоретической и практической подготовкѣ, а въ умѣніи собирать голоса; для этого нужны не познанія, а искусство угождать толпѣ. Политиканы существовали въ древнихъ республикахъ и составляютъ вообще принадлежность демократіи, но наше время отличается тѣмъ, что этотъ классъ организованъ, имѣетъ іерархію, опирается на мѣстные избирательные комитеты; эти послѣдніе образуются сами собою, произвольно; ихъ могущество чрезвычайно, передъ ними отступаетъ все, они четвертая власть государства“.

„Мѣстный комитетъ округа состоитъ въ связи съ комитетомъ департамента, который въ свою очередь получаетъ распоряженія отъ комитета центральнаго. При помощи организаціи комитетовъ отдѣль-

---

[1]) Bibliothèque universelle et revue suisse. Décembre 1882.— La Démocratie et son avenir, par Numa Droz, p. 385.

ные политиканы представляютъ непобѣдимый легіонъ. Такимъ образомъ suffrage universel управляетъ Франціею, а меньшинство управляетъ имъ самимъ“ [1]).

Въ такихъ же чертахъ описываетъ порядки всеобщаго голосованія сенаторъ Шереръ: „въ настоящее время каждому извѣстно, до какого положенія дошла Франція: мѣстный комитетъ управляетъ депутатомъ, послѣдній же отдаетъ правительству свой голосъ въ обмѣнъ за услуги въ пользу свою или своихъ избирателей“ [2]). Гражданинъ, избранный народнымъ представителемъ послѣ величайшихъ усилій, униженій, часто подкупа, напрягаетъ всѣ силы, чтобы укрѣпить свое положеніе, извлечь изъ него возможную пользу и обезпечить свое будущее избраніе; онъ хлопочетъ о томъ, чтобы доставить мѣста своимъ вліятельнѣйшимъ избирателямъ, освободить ихъ отъ штрафовъ, акцизовъ и налоговыхъ платежей; депутаты въ своихъ настояніяхъ не стѣсняются ни законами, ни регламентами, ни административными порядками [3]). „Никогда еще не злоупотребляли рекомен-

---

[1]) P. Laffitte, Suffr. univ., ch. V, pp. 61—69; тотъ же авторъ говоритъ: „Ne vous est-il jamais arrivé, vous promenant dans les rues de quelque sous-préfecture, de croiser un personnage à qui tous les passants ôtent leur chapeau, et de demander: est-ce un député? Mieux qu'un député. C'est lui qui fait les députés, comme Warwick faisait les rois. Il préside un comité, et ce comité dispose de vingt mille voix (p. 67).

[2]) Ed. Scherer, La Démocratie et la France, Paris, 1884, p. 27.

[3]) Scherer, id., ch. II, pp. 22—34. Онъ же разсказываетъ, что на банкетѣ 24 февраля 1883 г. членъ крайней лѣвой Баллю описалъ вымогательства, которымъ подвергаются депутаты со стороны своихъ избирателей: одни поручаютъ до-

даціями въ такой степени“, прибавляетъ Леонъ Сэ въ своей „Politique financière de la France“, Paris. 1882 (бывшій министръ и нынѣ сенаторъ), „какъ въ послѣдніе годы, вслѣдствіе чего не только понижается уровень личнаго состава служащихъ, но развивается деморализація во всей странѣ“.

„Судя по дѣятельности и ходатайствамъ депутатовъ, можно думать, что большая часть изъ нихъ поставила себѣ задачею доставить средства къ жизни своимъ департаментамъ, общинамъ и избирателямъ на счетъ государства“. „Странное зрѣлище“, продолжаетъ Л. Сэ, „представляетъ страна, посылающая, для участія въ управленіи государствомъ, такихъ представителей, которые выполня-

---

стать въ Парижѣ кормилицу для новорожденнаго, другіе сообщаютъ о симптомахъ своей болѣзни и просятъ посовѣтоваться съ врачебными знаменитостями столицы. Извѣстный Локруа, подтвердивъ показанія Баллю, прибавилъ, что депутаты обратились въ положительныхъ коммиссіонеровъ своихъ избирателей, и что онъ знаетъ одинъ департаментъ, гдѣ въ деревняхъ избиратели предлагали свои голоса за 5 франковъ. „Достойно вниманія“, говоритъ Шереръ, „что во время рѣчей Баллю и Локруа, разоблачавшихъ нравы всеобщаго голосованія, со всѣхъ сторонъ присутствующіе кричали: C'est vrai!“ (pp. 34—35). Прибавимъ отъ себя, что во время послѣднихъ выборовъ 1889 г. во Франціи, при повѣркѣ палатой депутатскихъ уполномочій, обнаружилось, что въ Ниццѣ избирательные комитеты продавали свое содѣйствіе (отъ 5 до 20 тыс. фр.) тому, кто дастъ дороже. Шереръ приводитъ чрезвычайно характерное письмо одного избирателя (напечатанное за гарантіею его подлинности въ „République Française“ 12 Апр. 1882 г.), въ которомъ онъ проситъ своего депутата прислать ему серебряные часы „comme souvenir de sa noble et bienveillante personne“; „кромѣ надобности въ часахъ“, пишетъ проситель, „я буду имѣть гордость показать à nos adversaires politiques, что вы не забываете вашихъ добрыхъ друзей“ (p. 36).

ютъ роль агентовъ, подстрекающихъ къ увеличенію расходовъ. Какъ бы измѣнилось общественное мнѣніе, еслибы оно только поняло, что эти подстрекатели усиливаютъ налоговое бремя, возрастающее съ непомѣрною быстротою, единственно подъ вліяніемъ партійныхъ цѣлей и безъ всякаго соображенія съ потребностями и силами страны“ [1]. — „Кто въ настоящее время во Франціи“, спрашиваетъ извѣстный мыслитель, сенаторъ Ж. Симонъ, „обманутъ (la dupe) наиболѣе открыто, скандально и безспорно? Это—народъ, это всенародное голосованіе!“ Описавъ въ печально-комическихъ чертахъ самое производство выборовъ, Ж. Симонъ продолжаетъ: „депутаты, вступивъ въ Бурбонскій дворецъ, конечно не замедлятъ заявить: „я выбранъ 100 или 200 тысячъ гражданъ!“ Ничуть не бывало; они выбраны 40, 30, 20 гражданами, т. е. членами избирательныхъ комитетовъ. Истинные избиратели суть только тѣ, которые намѣчаютъ делегатовъ, составляющихъ кандидатскіе списки для выбора въ депутаты; они одни играютъ дѣятельную роль въ томъ, что, въ видѣ шутки, называютъ „le suffrage universel direct“; народъ же вотируетъ *да* или *нѣтъ* за тотъ или другой избирательный списокъ, за республику или монархію. Какъ только послѣдній изготовленъ комитетомъ, остается лишь узнать пройдетъ онъ или нѣтъ?—Вопросъ же о лицахъ прекращается. Такое явленіе замѣчается при выборахъ какъ депутатовъ, такъ и сенаторовъ. Такимъ образомъ, съ тѣхъ поръ какъ мы не принадлежимъ министрамъ, мы стали при-

[1]) Pp. 16—20.

надлежать избирательнымъ комитетамъ и всенародное голосованіе, имѣвшее цѣлію сдѣлать народъ сувереномъ, обратило его въ дѣйствительности въ раба“ [1]).

Изобразивъ въ столь же отрицательныхъ чертахъ порядокъ и результаты всеобщаго голосованія, Шереръ находитъ, что единственное утѣшеніе, которое онъ можетъ предложить своимъ читателямъ, заключается въ томъ, что „не одна Франція одержима подобною болѣзнію; въ С.-Америкѣ дѣло идетъ еще хуже; тамъ политика рѣшительно обратилась въ ремесло, а выборы въ открытую торговлю“ [2]). Печальныя условія всеобщаго голосованія въ Сѣверо-Американскихъ штатахъ подтверждаетъ и Мэнъ, посвятившій многія страницы дѣятельности тамошнихъ политическихъ stump'овъ (странствующихъ ораторовъ) и caucus'овъ, которые овладѣли народными выборами, разжигаютъ партійныя страсти, подкупаютъ избирателей, печать, обратившуюся въ орудіе личныхъ счетовъ и взаимной клеветы; по его словамъ, съ развитіемъ богатства въ С.-Америкѣ, подкупъ становится все болѣе общимъ и подавляющимъ. Даже абсолютные демократы, считавшіе всеобщее голосованіе кореннымъ условіемъ свободнаго государственнаго порядка, постепенно теряютъ довѣріе къ нему; они сознаются, что на практикѣ оно сдѣлалось „естественною почвою истинной тираніи“, исполненной инстинктовъ и стремленій самыхъ темныхъ, эгоистическихъ, враждебныхъ всякому просвѣщенію и

[1]) J. Simon, Nos hom. d'état, ch. II, pp. 12, 15—16.
[2]) Scherer, La Démocr., pp. 37—38.

всему возвышенному. „Сами вожди и руководители различныхъ партій должны подчиняться инстинктамъ низшихъ общественныхъ наслоеній“ и слѣдовать принципу, объявленному президентомъ Джаксономъ,—„побѣдителямъ добыча“, въ силу котораго политическая группа, овладѣвшая властію, прогоняетъ всѣхъ должностныхъ лицъ, принадлежащихъ къ сторонникамъ побѣжденныхъ [1]).

Мало удачнымъ оказалось примѣненіе всеобщей подачи голосовъ также въ Германіи, Даніи, Греціи и другихъ странахъ, допустившихъ ее въ большей или меньшей степени. Принсъ возстаетъ съ особенною силою противъ простаго ариѳметическаго счета голосовъ: „Депутатъ“, говоритъ онъ, „избранный наибольшимъ числомъ, не выражаетъ ничего; его побѣда есть безсознательный перевѣсъ большинства надъ меньшинствомъ. Партіи и ихъ предводители обратили выборы въ ремесло, они вербуютъ избирателей какъ строптивыхъ рекрутовъ, обѣщая имъ мѣста, ордена, дороги, пониженіе налоговъ; они возятъ ихъ въ экипажахъ, платятъ за ихъ обѣды“ и т. п. „Имѣютъ ли какое либо значеніе депутаты, избранные подобнымъ образомъ, гдѣ найдутъ они твердость, необходимую для достойнаго представителя народа?“ Они не выражаютъ никакихъ реальныхъ силъ и нуждъ общества: „ни права, ни науки, ни арміи, ни буржуазіи, ни рабочихъ классовъ, ни капитала, ни собственности, они представляютъ лишь волнующіяся теченія“. Напрасно думаютъ, полагаетъ авторъ, что въ настоя-

---

1) Maine, Essais, pp. 148—149, 55, 60—64, 151.

щемъ случаѣ пресса, свобода сходокъ и ассоціацій могутъ просвѣтить народъ; если онъ самъ не въ состояніи обсудить и сдѣлать выборъ, тѣмъ менѣе помогутъ ему партійные руководители, ихъ митинги и газеты, которые въ періодъ избирательной горячки напрягаютъ всѣ силы, чтобы сбить и затемнить наиболѣе здравыхъ людей. Недостатки всеобщаго голосованія тѣмъ сильнѣе, чѣмъ обширнѣе избирательные округа; въ концѣ концовъ оно выражаетъ лишь крайнія мнѣнія руководящихъ группъ. Вообще suffrage universel не творческая, а отрицательная сила; массы одарены инстинктомъ чувствовать бѣдствія, угнетающія націю, но не уразумѣвать средства врачеванія ихъ, „они умѣютъ разрушать, съумѣютъ даже при случаѣ утвердить основанія новаго государственнаго строя, но не въ силахъ поддержать его въ духѣ послѣдовательности"; „за сто лѣтъ своего существованія всеобщая подача голосовъ дала результаты самые неудовлетворительные и печальные" [1]).

Вслѣдствіе указанныхъ условій и порядковъ всеобщаго голосованія, спокойные и уважающіе себя элементы общества устраняются отъ выборовъ или по равнодушію къ дѣламъ или по увѣренности въ неуспѣхѣ, такъ что число отсутствующихъ увеличивается съ каждыми новыми выборами. Лафитъ сообщаетъ, что во Франціи въ 1881 г. общее количество воздержавшихся достигло 31%, а въ 1885 избиратели составляли не болѣе 43% на 100; тоже

[1]) Ad. Prins, Démocr., pp. 18—19, 189, 179—180, 183—184, 185—186.

самое явленіе замѣчается въ Швейцаріи, Америкѣ, Италіи; авторъ полагаетъ, что можно воспрепятствовать такому уклоненію, сдѣлавъ избирательную явку обязательною и лишая права голоса тѣхъ, которые трижды не явятся къ урнамъ безъ достаточныхъ на то основаній [1]). Другой же публицистъ Коссѐ находитъ, что для устраненія политической апатіи, овладѣвшей обществомъ, и повышенія выборовъ въ моральномъ отношеніи необходимо установить извѣстный промежуточный періодъ между первымъ и послѣдующимъ избраніемъ депутата [2]).

Вмѣстѣ съ тѣмъ, по общему убѣжденію, понижается уровень народныхъ представителей; достойные и лучшіе люди устраняются отъ выборной агитаціи, предлагаютъ же себя въ депутаты и ищутъ поддержки мѣстныхъ комитетовъ только худшіе элементы, готовые подчиняться всякимъ условіямъ и принять какую угодно комитетскую программу. Воздержаніе отъ выборовъ и политической карьеры въ особенности замѣчается въ С.-Америкѣ. Еще Милль замѣтилъ, что хотя всеобщее голосованіе есть отличная политическая школа, однако въ Соединенныхъ Штатахъ ея лучшіе учители, т. е. болѣе даровитые и независимые характеры, не попадаютъ въ депутаты [3]). Наконецъ, наиболѣе печальный результатъ числовой системы, усвоенной всеобщимъ голосованіемъ, заключается въ томъ, что

1) Laffitte, Suffr. univ., pp. 96—97, 150.
2) Cossé, Const. fut., p. 348.
3) Mill, Gouv. représ., p. 213.

она подавляетъ меньшинство, не давая ему никакого мѣста и обезпеченія. Въ депутаты проходятъ лишь кандидаты главнѣйшихъ и нерѣдко крайнихъ партій, такъ какъ среднія, зная свою численную слабость, присоединяются къ первымъ и такимъ образомъ лишаются независимаго положенія; при этомъ иногда случается, что большинство избранныхъ представителей не выражаетъ большинства населенія, такъ какъ депутаты, напр. консервативной партіи, выбранные въ меньшинствѣ, могутъ получить по всѣмъ избирательнымъ округамъ большее число голосовъ, нежели депутаты либеральной и наоборотъ (многіе авторы указываютъ на подобныя явленія, напр. Блунчли, Принцъ, Лафитъ, Шереръ, Лавеле, Коссе и др.).

Вслѣдствіе всѣхъ уяснившихся недостатковъ всеобщей подачи голосовъ въ политической литературѣ, въ послѣдніе 30—40 лѣтъ, обнаруживается настойчивое стремленіе защитить представительство меньшинства, въ виду чего и предлагались разнообразныя мѣры для болѣе цѣлесообразной организаціи всенароднаго голосованія. Милль, наиболѣе извѣстный и горячій защитникъ правъ меньшинства вообще и въ частности убѣжденный сторонникъ пропорціональной системы представительства, предложенной Гэромъ (Hare), высказалъ, что „всеобщему праву голоса должно предшествовать всеобщее образованіе“ и что „пока парламентарное выраженіе меньшинства не будетъ обезпечено“ и пока „образованіе не пріобрѣтетъ такого вліянія, чтобы служить противовѣсомъ численному превосходству

менѣе культурнаго класса, до тѣхъ поръ благодѣянія всеобщей подачи голосовъ всегда будутъ сопровождаться зломъ, болѣе чѣмъ равносильнымъ" [1]).

Вопросъ о представительствѣ меньшинства, вызванный дѣйствительной потребностію жизни, привлекалъ къ себѣ болѣе и болѣе вниманіе публицистовъ и политиковъ какъ въ Европѣ, такъ и въ Америкѣ и породилъ цѣлую литературу [2]). Въ Швейцаріи, подъ руководствомъ Эр. Навилля, образовалась даже лига избирательной реформы, поставившая своею цѣлію охрану правъ меньшинства (см. Travaux de l'association réformiste de Genève [1865—1871]); въ Англіи въ 1867 г. приняты были мѣры къ его огражденію.

Для обезпеченія правъ меньшинства предлагались различные способы: во первыхъ, система *пропорціональнаго представительства,* состоящая въ раздѣленіи общаго числа выборщиковъ на число депутатовъ и опредѣленіи избирательной единицы первыхъ (quotient électoral), имѣющей право на представительство. На этомъ основаніи каждая группа избирателей, располагающая числомъ голосовъ, требуемыхъ для установленной доли, выбираетъ одного депутата. Такая система, съ нѣкоторыми измѣненіями и дополненіями, введена въ Даніи и Бразиліи (въ послѣдней для провинціальныхъ собраній). Второй способъ—*собирательнаго голосованія* (vote accumulé) заключается въ томъ, что каждый избиратель пользуется столькими голосами, сколько на-

---

1) Mill, Gouv. représ., pp. 216—217, 232.

2) Laveleye, Essai sur les formes de gouv., annexe, p. 183.

значено на его округъ депутатовъ, при этомъ онъ въ правѣ располагать ими въ пользу одного или нѣсколькихъ кандидатовъ; всѣ комбинаціи считаются дозволенными; такимъ образомъ и представителю меньшинства открывается возможность избранія. Къ испытанію этого порядка приступили въ штатахъ Пенсильваніи и Иллинойсѣ. Наконецъ третья система *ограниченнаго вотума* (vote limité), наиболѣе легко осуществимая, предоставляетъ каждому избирателю право написать на своемъ бюллетенѣ не все число представителей, опредѣленныхъ на округъ (напр. 5 или 3), а пропорціонально меньшее (напр. 3 или 2). Эта система, допущенная отчасти въ Англіи съ 1867 по 1884 г., при послѣдней избирательной реформѣ Гладстона была оставлена; въ настоящее время она примѣняется съ измѣненіями и дополненіями въ Испаніи съ 1878, въ Италіи съ 1882 и Португаліи съ 1884 г. [1]).

Всѣ упомянутыя системы обезпечиваютъ до нѣкоторой степени меньшинство, по крайней мѣрѣ то, которое имѣетъ за собою число голосовъ, достаточное для избирательной доли. Весьма вѣроятно, что возможно ввести и другія числовыя усовершенствованія, еще болѣе обезпечивающія меньшинство. Но ариѳметическія системы страдаютъ существеннымъ недостаткомъ, вообще свойственнымъ числовымъ комбинаціямъ: онѣ не охраняютъ вполнѣ отъ злоупотребленій партій, интригъ политикановъ, гнета caucus'овъ и, самое главное, не обезпечиваютъ пред-

---

[1]) Laveleye, id., ch. XXVIII, p. 125, 183. Laffitte, Suffr. univ., pp. 85—127.

ставительства талантовъ, дарованій, характеровъ— этихъ великихъ факторовъ политической жизни. При выборѣ людей и оцѣнкѣ ихъ достоинствъ недостаточно считать, необходимо и взвѣшивать голоса и лица. Вотъ почему еще Сисмонди и Моль требовали организаціи выборовъ не по пространству территоріи или числу избирателей, а по соціальнымъ группамъ, „категоріямъ", съ цѣлію дать выраженіе лучшимъ и истиннымъ силамъ страны [1]. Въ любомъ государствѣ и во всякое время эти группы существуютъ въ своемъ особомъ видѣ; отъ прозорливости законодателя зависитъ уловить ихъ характеристическія черты и каждой дать соотвѣтственное мѣсто и значеніе, при этомъ законъ долженъ признавать и покровительствовать естественнымъ категоріямъ, не вводя искусственныхъ дѣленій.

---

[1] S. Sismondi, Etudes sur les const. d. peupl. lib., pp. 63—65. Mohl, Gesch. u. Lit. d. Staatswiss., I, S. 285 etc.; Encykl. d. Staatswis., § 32, S. 236 etc. Тѣхъ же воззрѣній держится и Блунчли въ своемъ Allg. Staatsr., I, S. 437—439. Напротивъ Вайцъ рѣшительно высказывается противъ общественныхъ группъ, соединенныхъ узами интересовъ,—какъ основаній представительнаго устройства, и считаетъ сообразное съ ними распредѣленіе избирателей механическимъ, искусственнымъ, ложнымъ по самой мысли и мало существеннымъ въ государственномъ отношеніи (Waitz, Politik, C. IV, S. 219-238). Гольцендорфъ же, признавая представительство выраженіемъ какъ „разнообразія общественно-историческихъ элементовъ", такъ и „національнаго единенія" и „солидарности", указываетъ вмѣстѣ съ тѣмъ на опасности, соединенныя съ соціальными категоріями, на стремленіе ихъ къ политическому господству и преобладанію надъ „индивидуальнымъ правомъ", котораго защита есть одна изъ основныхъ задачъ государства (Holtzendorff, Politik, C. X, S. 171—172). Весьма сходно съ этимъ высказывается и Лоренцъ Штейнъ въ своемъ „Das Königthum, die Republik", S. 179—222.

Изъ современныхъ намъ публицистовъ Принцъ съ особымъ талантомъ и увлеченіемъ доказываетъ пользу организаціи представительства по соціальнымъ союзамъ. „Въ наши дни“, говоритъ онъ, „думаютъ только о представительствѣ принциповъ, но общество состоитъ не изъ произвольныхъ и искусственныхъ дѣленій, а изъ органическихъ развѣтвленій, естественныхъ группъ, соединенныхъ интересами сельскими, городскими, промышленными, артистическими, научными и т. п. Нѣкогда эти группы господствовали по праву, теперь же остались въ тѣни, но онѣ существуютъ, онѣ древни какъ само человѣчество, въ его ежедневныхъ нуждахъ, и никакая революція не въ силахъ разрушить ихъ. Эти то группы и должны составить кадры для избирательнаго права. Насколько представительное устройство, основанное лишь на числѣ индивидуумовъ, затруднительно, на столько оно дѣлается легкимъ, если будетъ имѣть своимъ основаніемъ коллективныя реальности, вышедшія, такъ сказать, изъ нѣдръ самаго народа. При представительствѣ живыхъ категорій и интересовъ исчезнутъ абсентеизмъ и подкупы, столь естественные и неизбѣжные нынѣ. Только въ группахъ люди найдутъ побужденіе являться къ избирательнымъ урнамъ, обдуманно отнесутся къ своимъ интересамъ и пріобрѣтутъ нравственную силу, необходимую для борьбы съ политиканами и ихъ интригами; только группы въ состояніи, при выборѣ лицъ, оцѣнивать и избирать тѣхъ, которые надѣлены способностями и характеромъ, нужными для выполненія своей де-

путатской миссіи". Руководствуясь высказанными началами, Принцъ предлагаетъ, примѣняясь къ условіямъ общественнаго строя Франціи, Италіи, Бельгіи, свое примѣрное распредѣленіе избирателей по категоріямъ: сельскимъ, городскимъ, земледѣльческимъ, промышленнымъ, художественнымъ, научнымъ, литературнымъ, военнымъ, рабочимъ и т. д. [1]).

Выборныя основанія предложенныя Принцемъ весьма привлекательны и заслуживаютъ полнаго вниманія. Лишь общества первобытныя и неразвитыя состоятъ изъ сплошныхъ массъ, соединенныхъ силою или родовыми и племенными узами. Соціальный же прогрессъ всегда сопровождается группировкою населенія по пространству, образу жизни, производительности, службѣ и отношеніямъ къ государству. Чѣмъ сильнѣе и здоровѣе общество, тѣмъ болѣе въ немъ общественныхъ союзовъ, которые служатъ къ сосредоточенію и могуществу труда и къ охранѣ лицъ отъ тягостей и бѣдъ изолированной жизни. Въ западно-европейскихъ государствахъ настоящаго времени каждая сила и цѣль, каждая человѣческая группа, связанная единствомъ положенія и задачъ, стремится организоваться въ особую корпорацію для большаго успѣха своей дѣятельности; вся Англія, Германія, Бельгія покрыты многочисленными ассоціаціями, служащими къ достиженію разнообразнѣйшихъ потребностей человѣческой культуры. Было бы въ высшей степени умѣстно и благодѣтельно воспользоваться этимъ естественнымъ и свободнымъ распредѣленіемъ гражданъ

[1]) Ad. Prins, Démocr., ch. X, pp. 192—220.

и связать съ нимъ политическое представительство.

Но нельзя скрыть тѣхъ трудностей, которыя очевидно возникнутъ при исполненіи подобной задачи. Въ настоящее время исчезли не только старыя общественныя группы, но и старинные ихъ признаки: фабричная дѣятельность въ интересахъ дешевизны перемѣщается въ деревни, деревенское населеніе стремится въ городъ или же заводитъ у себя городскіе промыслы. Образовались громадные промышленные центры съ безпрерывно смѣняющимся и движущимся населеніемъ. При свободѣ профессій и быстротѣ оборотовъ жизни, одни и тѣ же лица по нѣсколько разъ мѣняютъ свои занятія или одновременно трудятся на различныхъ поприщахъ. Все это крайне затрудняетъ отысканіе типическихъ соціальныхъ группъ и возлагаетъ на законодателя обязанность слѣдить внимательно за общественными образованіями и своевременно измѣнять избирательную группировку населенія.

Одно изъ средствъ, сдерживающихъ и очищающихъ всеобщее голосованіе, находили въ учрежденіи посредствующихъ или 2-хъ степенныхъ выборовъ, состоящихъ въ томъ, что избиратели первой степени, къ которымъ должны принадлежать всѣ имѣющіе право голоса, избираютъ только выборщиковъ для избранія представителей. Въ этой системѣ видѣли ту выгоду, что она, предоставляя всѣмъ гражданамъ политическія права, устраняетъ вмѣстѣ съ тѣмъ низшіе классы отъ непосредственнаго участія въ политической борьбѣ, волненіяхъ, интригахъ и открываетъ народнымъ массамъ воз-

можность предоставлять избраніе депутатовъ людямъ наиболѣе имъ извѣстнымъ и достойнымъ. Однако такая система, дѣйствующая и нынѣ въ нѣкоторыхъ государствахъ (напр. Норвегіи, Пруссіи, Баваріи, Баденѣ), оказалась на дѣлѣ неудовлетворительною: обыкновенно избиратели первой степени или остаются вполнѣ равнодушными къ своимъ правамъ и дѣйствуютъ по указаніямъ своихъ мѣстныхъ авторитетовъ, или же принимаютъ горячее участіе въ агитаціи и въ такомъ случаѣ, поддаваясь руководству и соблазнамъ политикановъ, избираютъ выборщиковъ не по достоинству ихъ, а по принадлежности къ той или другой политической партіи. Такимъ образомъ предложенное средство, оказываясь безсильнымъ противъ золъ всеобщей подачи голосовъ, только усложнило избирательный механизмъ [1]).

Важнымъ вопросомъ въ дѣлѣ организаціи всеобщаго голосованія считается и до настоящаго времени порядокъ избранія депутатовъ по спискамъ департаментскимъ (т. е. по обширнымъ избирательнымъ округамъ, le scrutin de liste) или окружнымъ (т. е. по небольшимъ мѣстнымъ дѣленіямъ, le scrutin d'arrondissement). Въ послѣдніе двадцать лѣтъ этому вопросу придавали особое значеніе, объясняя способомъ избранія какъ достоинства, такъ и недостатки дѣйствующей представительной системы. Суть дѣла состоитъ въ томъ, что лица, выбираемыя по обширнымъ избирательнымъ единицамъ, предлагаются цѣлыми группами отъ имени той или дру-

---

[1]) Mill, Gouv. représ., ch. IX, pp. 244—255; Laveleye, Essai sur les formes d. gouv., ch. XXIX, p. 132. Bluntschli, Allg. Staatsr., I, S. 439—440. Waitz, Politik, S. 238—242.

гой партіи для всего района и могутъ не принадлежать къ составу обывателей данной мѣстности. Депутаты же, выбираемые по округамъ, должны принадлежать къ составу своего округа; они избираются на основаніи личнаго къ нимъ довѣрія согражданъ, выражаютъ ихъ нужды и интересы; вліяніе избирательныхъ комитетовъ при такихъ выборахъ гораздо слабѣе. Еще недавно во Франціи придавали огромное значеніе тѣмъ или другимъ выборамъ и видѣли спасеніе государства въ избраніи представителей по департаментскимъ спискамъ, которое и было введено реформою 1885 г., но на практикѣ этотъ способъ обнаружилъ всю свою несостоятельность, такъ что уже въ 1889 г. возвратились къ прежней системѣ выборовъ по округамъ. Безъ сомнѣнія, чѣмъ обширнѣе избирательный округъ, чѣмъ менѣе предлагаемые кандидаты связаны съ своими избирателями, тѣмъ болѣе подавляется меньшинство, тѣмъ болѣе парламентъ подчиняется одному общему направленію, причемъ мѣстныя цѣли и нужды теряютъ свое значеніе; но, съ другой стороны, и мѣстное представительство, состоящее изъ слишкомъ раздробленныхъ и разъединенныхъ элементовъ, не выражаетъ высшихъ, общихъ интересовъ страны и политики. Поэтому обѣ системы страдаютъ очевидными недостатками, которые могутъ быть устранены лишь въ томъ случаѣ, если представительство откроетъ двери меньшинству и успѣетъ соединить въ себѣ не только господствующія направленія, но также интересы соціальныхъ группъ и общія задачи государства.

ГЛАВА X.

Парламентарная система.

Парламентарная система состоитъ въ томъ, что къ управленію государствомъ призываются предводители или вообще выдающіяся лица большинства представительнаго собранія, вслѣдствіе чего назначеніе и смѣна министровъ находятся въ полной зависимости отъ той политической партіи, которая въ данный моментъ пользуется перевѣсомъ въ парламентѣ.

Такой порядокъ Моль называетъ системою правительственнаго единства, такъ какъ она устанавливаетъ полную гармонію между представителями народныхъ стремленій и направленіемъ правительства, и признаетъ ее единственно согласною съ истиною народной жизни, способною обезпечить прочный и свободный порядокъ, хотя и не чуждою нѣкоторыхъ недостатковъ. По этой системѣ правительство, даже убѣжденное въ преимуществѣ своихъ политическихъ взглядовъ, должно уступить представительству, сообразуясь съ цѣлями и настроеніемъ послѣдняго; король, даже не раздѣляя убѣжденій своихъ министровъ, долженъ оставлять ихъ у кормила правленія, отказываясь во имя общаго блага отъ своихъ воззрѣній.

Систему парламентарную Моль противополагаетъ системѣ дуалистической, предоставляющей всю

совокупность государственной власти монарху, избирающему свободно своихъ министровъ изъ лицъ, пользующихся его довѣріемъ; представительству же присвоивается лишь заявленіе о народныхъ нуждахъ и цѣляхъ и защита правъ и интересовъ гражданъ. Система эта, по мнѣнію Моля, заключая въ самомъ основаніи своемъ раздвоеніе между правительствомъ и представителями народа, служитъ къ взаимному недовѣрію и можетъ вызвать непримиримую борьбу между главными органами государственнаго правленія. Каждая сторона, оставаясь при своемъ формальномъ правѣ, въ состояніи наносить государству чрезвычайный вредъ, не утверждая законовъ, бюджета, взаимно отвергая всѣ предложенія и останавливая разрѣшеніе всѣхъ государственныхъ дѣлъ [1]).

Парламентарная система развилась впервые въ Англіи послѣ революціи 1688 года, хотя и не была утверждена конституціоннымъ актомъ, такъ какъ король, оставаясь юридически свободнымъ, могъ избирать своихъ министровъ по усмотрѣнію; но мало по малу парламентарный порядокъ входилъ въ политическіе обычаи и нравы Англіи и признанъ былъ непремѣннымъ условіемъ истинной политической свободы [2]).

На континентѣ, при разработкѣ первыхъ кон-

[1]) Mohl, Gesch. u. Lit. d. Staatswis., I, S. 288—290.— Не можемъ не замѣтить, что Моль, предпочитая парламентарную систему, впадаетъ въ нѣкоторое противорѣчіе съ понятіемъ своимъ о верховной власти—какъ о высшей, независимой силѣ, олицетворяемой въ монархіяхъ въ королѣ.

[2]) Фишель, Госуд. строй Англіи, гл. X, стр. 465 и гл. XI, стр. 484.

ституціонныхъ теорій, не обратили однако вниманія на эту особенность англійскаго строя. Монтескье, объясняя его съ своей точки зрѣнія, построилъ свое ученіе лишь на раздѣленіи и равновѣсіи главнѣйшихъ органовъ государственной власти. Во времена же революціонныхъ бурь Франціи, когда король былъ низведенъ на степень простаго служителя народной воли и представительнаго собранія, не могло быть и рѣчи о правильной постановкѣ правительственной власти. Конституція 1791 г. (Sect. IV, Art. 2), на подобіе с.-американской, опредѣлила, чтобы министры не назначались изъ среды законодательнаго собранія. Но весьма скоро всѣ главныя части необдуманной французской организаціи смѣшались между собой и потонули въ абсолютизмѣ якобинской республики и конвента.

Въ 1814 г., когда принялись созидать вновь конституціонный строй, Франціи предстояла чрезвычайно трудная задача: монархическая власть требовала не простой исполнительной роли, а полнаго господства и управленія; она стремилась къ возстановленію своего наслѣдственнаго, верховнаго, безотвѣтственнаго положенія; между тѣмъ идеи о политической свободѣ и основныхъ правахъ гражданъ, утвердившись въ общественномъ сознаніи, не могли остаться безъ признанія и охраны.

Среди такихъ довольно разнородныхъ стремленій, парламентаризмъ явился средствомъ примиренія и компромиса между верховенствомъ и независимостію монарха съ одной стороны, правами и суверенитетомъ народа съ другой. Но такъ какъ

наслѣдственный король по самому существу своему не могъ подлежать отвѣтственности, то, слѣдуя примѣру Англіи, установили принципъ безотвѣтственности монарха и отвѣтственности передъ палатами министровъ, иначе контроль надъ послѣдними терялъ бы всякое значеніе.

Главнымъ теоретическимъ учителемъ парламентаризма на континентѣ явился въ это время Б. Констанъ: „отвѣтственность министровъ", говорилъ онъ, „была бы вопросомъ неразрѣшимымъ, если не отдѣлить точно власть королевскую отъ исполнительной. Монархъ составляетъ вершину государственнаго зданія; его неприкосновенность, права и аттрибуты принадлежатъ не только ему, но цѣлой династіи, возвышающейся надъ всѣми прочими гражданами. Достоинство и положеніе короля не допускаютъ смѣшенія его съ министрами, которые назначаются и увольняются имъ и лишь они одни должны отвѣтствовать и смѣняться" [1]).

Принадлежность министровъ къ составу представительства Б. Констанъ считаетъ необходимымъ условіемъ правильнаго конституціоннаго порядка, ибо, по его мнѣнію, „члены представительныхъ собраній, не имѣя надежды занять министерскій постъ, будутъ видѣть въ правительствѣ своего естественнаго врага, если же, напротивъ, министры назначаются изъ числа народныхъ представителей, то, возставая противъ лицъ, они будутъ относиться съ уваженіемъ къ учрежденію: никто не захочетъ

[1]) B. Constant, Cours de polit. const., I, ch. II, p. 182, 194—197.

разбивать то орудіе, которое можетъ достаться самому нападающему"; при этомъ авторъ указываетъ на Англію, гдѣ оппозиція смотритъ на власть министерства какъ на свою будущую силу и охраняетъ авторитетъ и прерогативы правительства, какъ свое наслѣдство. По словамъ Б. Констана „конституція страдаетъ великимъ недостаткомъ, если она создаетъ такое положеніе, при которомъ обѣ стороны могутъ сойтись только на ея развалинахъ", а это бываетъ въ тѣхъ случаяхъ, когда власть исполнительная возникаетъ не изъ состава законодательной.

„Присутствіе министровъ въ представительныхъ собраніяхъ имѣетъ еще и другія важныя выгоды: они лично объясняютъ необходимость предлагаемыхъ мѣръ, сообщаютъ фактическія свѣдѣнія, которыя могутъ быть извѣстны только правительству, уступаютъ основательнымъ доводамъ и устраняютъ слабые. Если министры виновны, то они легче уличаются, если правы, то имѣютъ возможность скорѣе оправдаться; неспособное или же не одобряемое парламентомъ министерство не можетъ оставаться у кормила правленія; въ Англіи оно покидаетъ свой постъ, какъ только лишается поддержки большинства" [1]).

Со временъ Б. Констана парламентарная теорія сдѣлала весьма быстрые успѣхи среди всѣхъ либеральныхъ партій; ею наполнены многочисленныя политическія сочиненія, на нее указывали, какъ на главную причину твердости государственнаго

[1]) B. Constant, id., pp. 221—222.

строя Англіи, ея всемірнаго могущества извнѣ и цвѣтущаго состоянія и довольства внутри [1]).

Однако до французской революціи 30-го года западно-европейскія правительства мало были расположены къ примѣненію парламентарнаго порядка; монархи твердо отстаивали свое верховное право управленія страною и назначенія министровъ только изъ числа лицъ, заслуживающихъ ихъ довѣрія, независимо отъ палатскаго большинства. Особенно твердо стоялъ этотъ принципъ въ Германіи. По словамъ Моля тамъ въ это время нельзя было даже думать о парламентарныхъ министрахъ: „самая мысль о преимуществахъ парламентаризма была бы сочтена за нарушеніе идеала, клевету на монарха и народное представительство“ [2]).

Переворотъ, происшедшій во Франціи въ 30-мъ году открылъ свободный путь практическому осуществленію парламентарной системы, хотя Моль и упрекаетъ Людовика-Филиппа въ томъ, что онъ злоупотреблялъ косвенными мѣрами какъ на выборахъ, такъ и въ самомъ парламентѣ, для поддержанія своего личнаго вліянія. Но именно въ этотъ-то періодъ времени выработалось извѣстное парламентарное положеніе, что „король царствуетъ, но не правитъ“ (le roi règne mais il ne gouverne pas), что ему принадлежитъ высшее право владычества, примѣненіе же возлагается на министровъ, выходящихъ изъ большинства представителей и отвѣт-

---

1) Mohl, Gesch. u. Lit. d. Staatswis., I, S. 290.

2) Mohl, id., S. 292.

ственныхъ передъ парламентомъ за свое управленіе [1]). Полагали, что всякая другая система порождаетъ вѣчный раздоръ между правительствомъ и представителями народа, что министерство, образованное изъ посторонних палатамъ политическихъ дѣятелей, не можетъ разсчитывать на ихъ поддержку, что способные и честолюбивые главы большинства никогда не пожелаютъ остаться въ тѣни, ограничиваясь лишь контролемъ и оппозиціей, что, наконецъ, каждое представительство, если оно чувствуетъ свою силу, будетъ стремиться къ тому, чтобы управленіе государствомъ шло сообразно его видамъ и рано или поздно оно должно достигнуть этого. Напрасно опасаются, говорили сторонники парламентаризма, что подобная система, передавая дѣйствительную силу и власть большинству, ослабитъ значеніе короля, превратитъ его въ одну форму, сдѣлаетъ безразличными способности, направленіе и нравственныя качества монарха. Парламентарная система не исключаетъ важной и весьма значительной доли вліянія короля на управленіе дѣлами государства: онъ можетъ дѣйствовать путемъ указаній, совѣтовъ, онъ даетъ перевѣсъ той или иной

[1]) „Нѣкоторые французскіе публицисты", говоритъ Rönne, въ особенности Dupin и Thiers, „предложили совершенно ложное ученіе; они утверждаютъ, что „король царствуетъ, но не правитъ", что онъ долженъ делегировать свою правительственную власть министрамъ, что управляютъ только они, или же, что каждый правительственный актъ долженъ быть разсматриваемъ, какъ *ихъ* дѣйствіе". „Такая доктрина", по словамъ автора, „нигдѣ не имѣетъ опоры въ нѣмецкомъ конституціонномъ государственномъ правѣ". (Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie, I, S. 416, прим. 6).

партіи при равенствѣ ихъ силъ, онъ отвергаетъ вредныя и опасныя мѣры, а равно и необдуманные законопроекты; наконецъ ему принадлежитъ важное право распустить палаты и такимъ образомъ, съ одной стороны, сдерживать крайности и ошибки политическихъ фракцій, а съ другой, узнавать истинное настроеніе и потребности страны. „Примѣръ Бельгіи“, говоритъ Моль, „доказалъ, какъ много остается мѣста для дѣятельности мудраго и благожелательнаго монарха и какъ она можетъ быть благодѣтельна“ [1]).

Необходимымъ условіемъ правильнаго и обезпеченнаго движенія парламентарнаго порядка считали образованіе и дѣйствіе политическихъ партій, образецъ взаимныхъ отношеній которыхъ видѣли въ старинныхъ англійскихъ торіяхъ и вигахъ. Основаніе, а также необходимость партій находили въ

---

[1]) Mohl, Gesch. u. Lit. d. Staatswiss., I, S. 290 и др. Равнымъ образомъ Л. Штейнъ, одинъ изъ наиболѣе выдающихся государствовѣдовъ 2-й половины 19 в., полагаетъ въ своемъ „Handbuch der Verwaltungslehre“, что „первое требованіе конституціонализма состоитъ въ томъ, чтобы министры имѣли за собой большинство въ законодательномъ корпусѣ; вторымъ же фундаментальнымъ принципомъ конституціоннаго административнаго права (des verfassungsmässigen Verwaltungsrechts) является выходъ въ отставку кабинета, въ случаѣ выраженія ему недовѣрія; ибо послѣднее знаменуетъ публичный фактъ разрыва (Bruch), происшедшаго между закономъ и предписаніемъ (Verordnung), между духомъ закона и его выполненіемъ; сохраненіе же исполнительной власти послѣ выраженнаго недовѣрія будетъ умышленнымъ нарушеніемъ высшаго государственнаго порядка“. (S. 74—75). См. также у Laferrièr'a, Cours de droit pub., I, p. 153 и др.; Barant'a, La vie politique de Royer-Collard ses discours et ses écrits, 3-e édit., Paris, 1878, II, p. 424; Чичерина, О народн. предст., стр. 166—176.

самой природѣ вещей. Разнообразныя и разсѣянныя соціальныя силы и стремленія, какъ только обществу предоставляется извѣстная политическая свобода и граждане призываются къ участію въ государственномъ управленіи, естественно должны искать сосредоточенія и организаціи; при этомъ каждое общественное теченіе, сколько либо значительное, образуетъ свою особую группу. Сообразно двумъ главнымъ направленіямъ развитія общества обыкновенно возникаютъ двѣ партіи: либеральная —представительница движенія и реформъ и консервативная, выражающая устойчивость, стремленіе къ охраненію даннаго порядка; эти основныя партіи развѣтвляются на второстепенныя: наиболѣе крайніе либеральные элементы образуютъ радикальную, наиболѣе упорные и недовольные консервативные—реакціонную группу, домогающуюся возстановленія минувшихъ формъ прошлой жизни. Существованіе этихъ четырехъ политическихъ категорій Блунчли признаетъ явленіемъ столь всеобщимъ и необходимымъ, что приводитъ ихъ даже въ связь съ психическою природою и возрастами человѣка, сравнивая радикальную съ смѣлою и увлекающеюся юностію, либеральную съ свѣжею и энергическою молодостію, консервативную съ осторожною и обдуманною зрѣлостію, реакціонную съ ослабѣвшимъ и боязливымъ старчествомъ [1]). Чѣмъ

---

[1]) Bluntschli, Politik, S. 567—568. Это реально-органическое объясненіе Блунчли вполнѣ несостоятельно, такъ какъ составъ и цѣли всякой политической партіи находятся въ зависимости отъ состоянія общества, группировки соціальныхъ

болѣе развито политически общество, тѣмъ болѣе партіи его отличаются твердою организаціею, сознаніемъ государственныхъ задачъ и безкорыстіемъ дѣятельности, тѣмъ болѣе способны онѣ къ взаимному контролю и умѣренности въ нападеніяхъ на противниковъ, зная, что каждая въ свое время можетъ достигнуть власти, примѣненіе которой всегда и для всѣхъ представляетъ чрезвычайныя практическія трудности и осложненія.

Всякая развитая политическая группа имѣетъ и свои политическіе идеалы, свою организацію, дисциплину, своихъ признанныхъ вождей, средства и органы для выраженія своихъ мнѣній и составляетъ открытое сообщество, къ которому всякій можетъ присоединиться, если раздѣляетъ его убѣжденія и задачи. Эта послѣдняя черта отличаетъ партіи отъ факцій (Faction) или замкнутыхъ, своекорыстныхъ и нерѣдко злонамѣренныхъ союзовъ [1]).

силъ, сознанія государственныхъ задачъ, и потому политическія группы являются въ каждомъ государствѣ въ своемъ особомъ видѣ и въ особыхъ развѣтвленіяхъ.

[1]) Моль особенно предостерегаетъ отъ партій и сообществъ, образовавшихъ формальную организацію, соединенную съ принудительною властію, іерархіею подчиненныхъ мѣстъ и лицъ и правомъ распоряжаться деньгами и человѣческими силами. „Подобное учрежденіе“, говоритъ онъ, „есть государство въ государствѣ, которое можетъ представлять для правительства неодолимыя препятствія; особенно опасно, если члены этой организаціи обязываются къ безусловному повиновенію, быть можетъ, даже приказаніямъ тайной власти. Учрежденія такого рода несовмѣстимы съ благоустроеннымъ государственнымъ порядкомъ; какова бы ни была ихъ дѣйствительная или тайная цѣль, правительство всегда оказывается въ необходимости вступать съ ними въ борьбу на жизнь и смерть. Примѣры подобныхъ организацій представляютъ якобинцы,

Моль признаетъ совершенно неправильнымъ, чтобы правительство держалось въ сторонѣ отъ партій, не входя ни въ какія отношенія съ ними: „подобное требованіе", говоритъ онъ, „есть идеалъ, возможный только въ утопіи и могущій вызвать въ дѣйствительности общую вражду, эгоизмъ и тупое господство бюрократіи". По его мнѣнію, правительство поступаетъ гораздо правильнѣе и осмысленнѣе, если опирается на партію, которая согласуется съ его направленіемъ и образомъ дѣйствій; при парламентарномъ порядкѣ послѣднее достигается легко, такъ какъ правительство призываетъ въ свои нѣдра вождей болѣе сильной политической группы; точно также и всякій государственный человѣкъ долженъ понимать преимущества и слабыя стороны партій и опираться въ своемъ управленіи на лучшую изъ нихъ. Только одинъ монархъ можетъ стоять внѣ партій, не связывая себя нераздѣльно ни съ одной и свободно мѣняя своихъ совѣтниковъ, смотря по тому, которая изъ нихъ пользуется въ странѣ наибольшимъ сочувствіемъ и силою [1]).

Парламентарная система, выработанная въ такомъ видѣ, признана была высшимъ разцвѣтомъ политической свободы, признакомъ зрѣлости народа, вѣнцомъ конституціоннаго порядка, къ которому должно стремиться всякое представительство [2]).

карбонаріи, баденскій земскій комитетъ 1849 года, интернаціоналка". (Mohl, Encykl. d. Staatsw., § 100, S. 648, прим. 2).

1) Mohl, id., § 100, S. 652—654.

2) Въ этомъ смыслѣ высказывается и Чичеринъ въ своемъ „Народномъ представительствѣ", хотя вмѣстѣ съ тѣмъ онъ полагаетъ, что не всякое представительство способно къ парла-

Быстрый успѣхъ парламентаризма въ большинствѣ конституціонныхъ государствъ объясняется не только либеральнымъ настроеніемъ современныхъ обществъ, но характеромъ и стремленіями буржуазіи, получившей съ 30-хъ годовъ преобладающее значеніе въ политической жизни Западной Европы. Она овладѣла представительствомъ и властію, устранивъ старую и новую аристократію, успѣвшую своими притязаніями и реакціоннымъ духомъ вызвать къ себѣ общую враждебность. „Буржуазія“, говоритъ Hélie, „живетъ интересомъ, деньгами, ненавидитъ авторитетъ, пренебрегаетъ народомъ, равнодушна къ религіи, справедливости и славѣ. Вслѣдствіе этихъ свойствъ она такъ расположена къ парламентарному правительству, которое подрываетъ авторитетъ, допуская съ высоты трибуны и въ прессѣ непрерывную критику всѣхъ правительственныхъ дѣйствій, не ограждаетъ низшихъ классовъ народа отъ подавляющей силы капитала и предоставляетъ управлять обществомъ наиболѣе имущему классу, руководящемуся лишь интересомъ и относящемуся съ пренебреженіемъ и ироніею къ религіи, справедливости и славѣ“ [1]).

ментскому правленію; для этого нужны „высокія условія, политическая зрѣлость народа..... и въ особенности гармоническое сочетаніе всѣхъ элементовъ государственной жизни, гармонія въ самомъ обществѣ“. (Стр. 176—177).

[1]) Такъ объясняетъ пристрастіе буржуазіи къ парламентаризму позитивный и глубокій знатокъ конституціоннаго права Франціи F. A. Hélie, Const. de la France, ch. VI, p. 985 etc. Соціалисты, начиная съ Прудона, выражаются еще рѣзче; для

Однако, почти полувѣковое преобладаніе парламентарнаго порядка не только не оправдало возлагавшихся на него блестящихъ надеждъ, но обнаружило глубокіе недостатки какъ въ его основаніяхъ, такъ еще болѣе въ примѣненіи. Государственная власть, этотъ основной и необходимый факторъ всякаго общежитія, для успѣха своей дѣятельности, должна слѣдовать принципу разграниченія своихъ функцій, учреждая для каждой изъ нихъ соотвѣтственные органы, пользующіеся въ своей сферѣ относительною самостоятельностію. Полная парламентарная система нарушаетъ это основное правило: она подчиняетъ всѣ силы и органы страны господству представительнаго большинства, которое превращается въ коллективную диктатуру, съ покорными агентами—министрами, готовыми исполнять, съ увѣренностію въ безнаказанности, всякое требованіе своего властителя.

Основатели с.-американской конституціи понимали этотъ принципіальный недостатокъ парламентаризма и ослабили его учрежденіемъ отвѣтственнаго президента республики, избираемаго народомъ особымъ порядкомъ и поэтому занимающаго достаточно самостоятельное положеніе по отношенію къ народному представительству. Мало того,

---

образца см. Paroles d'un révolté, par El. Reclus. Также не безъинтересны по своимъ нападкамъ на капиталистическую буржуазію и связанный съ ней парламентарный порядокъ послѣднія сочиненія Ed. Drumont: La fin d'un monde и La dernière bataille, Paris, 1890.

по с.-американской конституціи президентъ, при участіи сената, назначаетъ министровъ не только независимо отъ палатскаго большинства, но даже не изъ его состава; министры суть непосредственные исполнители распоряженій президента и такая зависимость ихъ смягчается лишь тѣмъ, что онъ самъ отвѣтствуетъ и подлежитъ періодической избирательной смѣнѣ.

Нынѣшняя французская республика не ввела въ свое устройство указанныхъ предосторожностей; она допустила назначеніе министровъ изъ представительнаго большинства, возложила на нихъ отвѣтственность за управленіе дѣлами государства и облекла выборнаго президента безотвѣтственностію, т. е. присвоила ему аттрибутъ наслѣдственнаго монарха. Столь ложныя черты французскаго государственнаго порядка, по общему признанію даже искреннихъ республиканцевъ, привели къ самымъ печальнымъ результатамъ.

Если, такимъ образомъ, парламентаризмъ, въ своемъ чистомъ видѣ, мало соотвѣтствуетъ республиканскимъ учрежденіямъ, то, по существу, онъ еще менѣе согласуется съ конституціонно-монархическимъ принципомъ.

Примѣняя парламентарную систему во всей строгости и полнотѣ, монархъ невольно превращается въ подчиненнаго исполнителя воли большинства и теряетъ всякое самостоятельное, жизненное значеніе. Облеченный высшимъ политическимъ положеніемъ, онъ въ дѣйствительности пользуется весьма слабою политическою свободою, не имѣетъ

поприща для своихъ талантовъ, знаній, характера, лишается даже главной своей роли—поддерживать равновѣсіе общественныхъ силъ и охранять меньшинство отъ притязаній и самовластія большинства. „Подобное правленіе составляетъ уже демократію“, замѣчаетъ Блунчли, „которая сохраняетъ монарха лишь до тѣхъ поръ, пока находитъ удобнымъ скрывать свою силу“ [1]).

Напрасно при этомъ успокоивать себя мыслію о королевскомъ veto и правѣ распущенія палаты. Король, поставленный во враждебныя отношенія къ представительству и особенно къ партіямъ, изолированный отъ прямыхъ связей съ обществомъ, лишенный поддержки министровъ, не въ силахъ пользоваться авторитетно своимъ veto и мало можетъ ожидать отъ распущенія парламента и выбора новыхъ депутатовъ; обыкновенно оппозиція возвращается въ прежнемъ, а нерѣдко и въ усиленномъ размѣрѣ; примѣры этого мы видимъ почти въ теченіе всего послѣдняго полустолѣтія. Равнымъ образомъ, напрасно ссылаются на успѣхъ парламентаризма въ Англіи и приписываютъ ему столь благотворное вліяніе на развитіе ея крѣпости и могущества. Новѣйшіе публицисты очень вѣрно замѣчаютъ, что англійскій парламентарный порядокъ образовался вслѣдствіе комбинаціи трехъ аристо-

---

[1]) Bluntschli, Allg. Staatsr., I, S. 360—361; онъ же приводитъ мнѣніе Наполеона I о парламентарномъ главѣ государства. „Какъ могли вы вообразить“, сказалъ Наполеонъ Сіэсу, „что человѣкъ съ нѣкоторымъ талантомъ и честолюбіемъ приметъ на себя роль жирной свиньи, которую кормятъ парою милліоновъ“. (Las Cases, Mémor., IV) I, S. 357.

кратическихъ силъ страны: королевской династіи, перовъ и общинъ, представителей крупнаго землевладѣнія и богатой буржуазіи.

Англійское представительство главнымъ образомъ избиралось изъ среды крупныхъ землевладѣльцевъ, значительныхъ капиталистовъ, высшей интеллигенціи; вслѣдствіе этого парламентарное правленіе Англіи сосредоточивалось въ небольшомъ кругѣ членовъ аристократическихъ семействъ, финансистовъ и политическихъ талантовъ, посвящавшихъ всю жизнь государственной дѣятельности. Потому-то англійскій парламентъ и отличался въ общемъ своемъ направленіи консервативнымъ, умѣреннымъ характеромъ; политическія же партіи умѣли сохранять въ своей средѣ постоянство, духъ дисциплины и подчинять свои личныя стремленія задачамъ государственнымъ [1]).

Но съ каждою избирательною реформою старыя политическія партіи слабѣютъ, разрушается ихъ стройность и дисциплина, образуются новыя общественныя группы, (напр., радикаловъ—соціалистовъ); политическіе интересы и ихъ взаимная борьба переходятъ въ глубь малопросвѣщенной и увлекающейся толпы. „Парламентаризмъ", говоритъ Паскаль, „падаетъ въ самой Англіи и это происходитъ отъ общей причины, оказывающей глубокое вліяніе на весь современный міръ. Видимо въ обществахъ нарождается новая сила—демократія, которая колеблетъ преданія, подрываетъ уваженіе

---

[1]) Al. Carette, La répub. et le règ. parlement., pp. 17—18.

къ наслѣдственности, вводитъ въ парламентъ новые недисциплинированные элементы, разбиваетъ дуализмъ старыхъ конституціонныхъ партій, на почвѣ которыхъ созидался вѣковой парламентаризмъ Англіи“ [1]). По мнѣнію Мэна, успѣхъ англійскаго парламентарнаго порядка представлялъ до сихъ поръ единственное и особое въ своемъ родѣ явленіе, но въ послѣднее время равновѣсіе силъ, характеризовавшее англійскую конституцію, давшее ей способъ пройти побѣдоносный путь съ спокойствіемъ и торжествомъ, подверглось важнымъ колебаніямъ. Одна изъ конституціонныхъ силъ получаетъ нынѣ опасный перевѣсъ надъ другими и „политическая система Англіи, доставившая ей національное величіе и матеріальное благосостояніе, можетъ оказаться брошенной въ пространство, гдѣ она погибнетъ среди вѣчнаго безмолвія и холода“ [2]).

Независимо отъ упомянутаго принципіальнаго недостатка, парламентаризмъ имѣетъ еще и другіе— второстепенные; на нихъ указываютъ сами сторонники его, а именно: при каждыхъ новыхъ выборахъ, влекущихъ за собою измѣненія въ составѣ представительнаго большинства, измѣняется направленіе правительственной программы, разрушается духъ послѣдовательности и твердости правленія; при томъ же происходящія перемѣны нерѣдко бываютъ крутыя, ложныя, зависящія отъ искусственной комбинаціи парламентскихъ партій и вовсе не

---

1) Pascal, La républ. et le pouv. resp., p. 33.

2) Maine, Essais, pp. 84—85.

соотвѣтствующія дѣйствительнымъ потребностямъ страны: министрами назначаются не испытанные администраторы, но лица успѣвшія посредствомъ ораторскаго таланта или другихъ способовъ овладѣть довѣріемъ своей партіи, сдѣлаться ея шефомъ, вслѣдствіе чего управленіе попадаетъ нерѣдко въ руки людей неумѣлыхъ и неопытныхъ [1]).

Милль надѣялся предупредить эти вредныя слѣдствія парламентарной системы путемъ ограниченія дѣятельности парламента однимъ контролемъ и устраненія его отъ непосредственнаго вмѣшательства въ дѣла государственнаго управленія [2]), но онъ самъ замѣчаетъ, что „въ природѣ вещей нѣтъ другаго средства противъ такого вмѣшательства, кромѣ общаго и глубокаго убѣжденія въ его несостоятельности [3]). Подобныя надежды совершенно неосновательны по существу дѣла. Можетъ ли собраніе, обладающее дѣйствительною силою, ограничиться скромною ролью надзора и исправленія? Можетъ ли оно, утверждая бюджетъ, давая деньги, не вмѣшиваться въ назначеніе суммъ и исполненіе расходовъ? Можетъ ли оно не вторгаться въ администрацію и выполненіе утверждаемыхъ имъ законовъ? На дѣлѣ именно такъ и происходитъ: каждое парламентское собраніе, достигнувъ извѣстной силы, стремится сосредоточить власть въ своихъ рукахъ и подчинить себѣ всѣ учрежденія. Не довольствуясь простымъ контролемъ, оно желаетъ

---

[1]) Mohl, Gesch. u. Lit. d. Staatswiss., I, S. 289.

[2]) Mill, Gouv. reprės., ch. V, p. 112.

[3]) Mill, id., p. 143.

непосредственно управлять дипломатическими сношеніями, утверждать договоры и финансовыя операціи, устанавливать организацію и распорядокъ войскъ, принимать мѣры государственнаго благоустройства и безопасности. Мэнъ очень мѣтко замѣчаетъ, что въ С.-Американскихъ Штатахъ министры не принадлежатъ къ составу палатъ и потому всѣ законопроекты предлагаются депутатами или сенаторами и разрабатываются въ особыхъ депутатскихъ или же сенатскихъ комитетахъ, вслѣдствіе чего дѣятельность с.-американскаго представительства есть по преимуществу законодательная. Напротивъ, въ Англіи, при парламентарной системѣ, депутаты посредствомъ запросовъ и предложеній занимаются преимущественно дѣлами управленія; министры же—изготовленіемъ законодательныхъ проектовъ. Такимъ образомъ англійскій парламентъ, учрежденіе по преимуществу законодательное, постоянно вмѣшивается въ дѣятельность исполнительную, а министры обратились въ источникъ законодательства; вслѣдствіе этого страна, внушившая Монтескье его знаменитую теорію раздѣленія властей, совершенно извратила ее въ теченіе одного столѣтія [1]).

Существенный недостатокъ парламентаризма, постоянную смѣну министровъ, нерѣдко незнакомыхъ съ тѣми частями, которыя поручаются ихъ управленію, Лавеле предлагаетъ устранить посредствомъ выдѣленія изъ общаго состава управленія нѣкоторыхъ спеціальныхъ министерствъ: военнаго,

[1]) Maine, Essais, pp. 329—333.

путей сообщенія, народнаго образованія; эти вѣдомства онъ совѣтуетъ поручать лицамъ подготовленнымъ, съ тѣмъ чтобы они назначались особо верхнею палатою, не находились бы въ зависимости отъ представительнаго большинства, не принимали участія въ парламентскихъ дебатахъ и оставались въ своихъ должностяхъ до увольненія ихъ тою же властію, которую назначены. Такіе спеціальные министры должны подлежать лишь общей отвѣтственности передъ парламентомъ и одинъ разъ въ годъ обязаны лично являться въ палату для защиты своихъ бюджетовъ [1]).

Подобная мысль выражалась не одинъ разъ, особенно въ послѣднее время по отношенію къ военному управленію Франціи. Но едва ли она осуществима и могла бы помочь положенію дѣлъ. Во-первыхъ, между всѣми отраслями государственнаго управленія существуетъ такая тѣсная связь, такая необходимость въ взаимной поддержкѣ и единствѣ дѣйствія, что невозможно выдѣлять и ставить въ исключительное положеніе какія-либо его части, даже и наиболѣе спеціальную—военное министерство. Кабинетъ, не сочувствующій независимымъ министрамъ, не только не окажетъ имъ поддержки, но будетъ затруднять примѣненіе каждой ихъ мѣры. Во-вторыхъ, такіе спеціальные министры, если только они не пользуются расположеніемъ палаты депутатовъ, останутся въ своихъ должностяхъ не болѣе года; отказъ въ утвержденіи представленнаго ими

[1]) Laveleye, Essai sur les formes de gouv., ch. XXXV, pp. 166—171.

бюджета сдѣлаетъ ихъ управленіе невозможнымъ.

Если къ сказанному присоединить недостатки самаго представительства, извращеніе истиннаго смысла парламентскихъ партій [1]), то неудовлетворительность современнаго парламентаризма обнаружится еще полнѣе.

Парламентарный порядокъ, по словамъ Принца, есть вѣрное отраженіе современнаго представительства, избираемаго случайно, не связаннаго съ обществомъ и выражающаго лишь непостоянство политическаго настроенія; вслѣдствіе этого ни въ одну эпоху правительство не было столь шатко какъ теперь. Въ настоящее время „общество наполнено бывшими министрами, которые не оставили послѣ себя ни имени, ни дѣлъ и вполнѣ ничтожны. Поглощенные вѣчною борьбою, обязанные отвѣчать на непрерывныя интерпелляціи противниковъ, поставленные въ необходимость противодѣйствовать интригамъ своихъ соперниковъ, вынужденные терпѣть злоупотребленія, угождать своей партіи, они не имѣютъ ни одной спокойной минуты, столь необходимой для размышленія и разработки серіозныхъ государственныхъ плановъ. Вотъ почему парламентскія сессіи такъ безплодны, а палатскія бюро наполнены законодательными проектами, которые не могутъ дождаться очереди для обсужденія, такъ какъ малѣйшая интерпелляція вызываетъ безконечные дебаты. Между тѣмъ выростаетъ бюрократія и дѣйствительное управленіе страною оказывается не въ рукахъ министровъ, а министерскихъ кан-

[1]) Maine, Essais, p. 143 и др.

целярій. Посреди колеблющагося большинства представительныхъ собраній, вѣчно смѣняющихся министровъ, канцелярскіе чиновники являются представителями знанія, опыта, традицій, становятся необходимыми и господствуютъ надъ всѣмъ; подлѣ трехъ главныхъ властей образовалась четвертая—бюрократическая, которая дѣйствуетъ безпрепятственно и безконтрольно, опутывая своимъ формализмомъ всѣ отправленія жизни" [1]).

Не слѣдуетъ предаваться иллюзіямъ относительно истинныхъ мотивовъ парламентскихъ интерпелляцій, говорятъ испытанные парламентаристы; только наивные умы могутъ вѣрить, что онѣ вызываются любовію къ общественному благу; за рѣдкимъ исключеніемъ онѣ возбуждаются вслѣдствіе желанія затруднить министерство, поставить ему ловушку, сѣсть на его мѣсто [2]). При такихъ условіяхъ кабинетъ вынужденъ охранять свою безопасность посредствомъ многоразличныхъ, нерѣдко незаконныхъ, уступокъ и попущеній; онъ падаетъ,

---

[1]) Ad. Prins, La démocratie, pp. 15—25.

[2]) „Эта борьба", говоритъ Carette, „очень нравится извѣстной спеціальной публикѣ, состоящей преимущественно изъ праздной толпы мущинъ и дамъ, осаждающей Бурбонскій дворецъ въ тотъ день, когда знаменитый ораторъ X. будетъ ниспровергать извѣстнаго министра Z., точно также, какъ она осаждаетъ оперу и театръ Буффъ въ день перваго представленія. Подобнаго рода спектакли очевидно очень забавляютъ le „tout Paris". Но радуется ли такому положенію дѣлъ Франція, которая уже въ теченіе многихъ парламентскихъ сессій не знаетъ утромъ, останутся ли ея министры, т. е. единственная исполнительная власть республики, на своихъ должностяхъ до 6 ч. вечера?" (La république et le régime parlementaire, pp. 10—11).

когда истощаются его средства, прекращаются милости и поблажки. Хуже всего при этомъ, что большинство, подчиняя себѣ министровъ, эксплоатируетъ ихъ тайно и безотвѣтственно.

Чтобы искоренить эти утвердившіеся обычаи и злоупотребленія, министерству нуженъ чрезвычайный авторитетъ, который нѣкогда оно находило въ широкихъ политическихъ планахъ и блестящихъ тріумфахъ трибуны и который въ настоящее время оно должно искать въ удовлетвореніи партійныхъ интересовъ. „Сколько разъ", пишетъ Шереръ, „болѣе возвышенные члены кабинета задумывали покончить съ столь пагубною системою, извращающею наши учрежденія, но размышленіе убѣждало ихъ, что такой образъ дѣйствій вызоветъ кризисъ министерскій, даже правительственный, и съ печалію они рѣшались идти по дорогѣ своихъ предшественниковъ, т. е. дѣйствовать въ испорченной атмосферѣ управленія" [1]).

Вообще по свидѣтельству современныхъ французскихъ публицистовъ, парламентарный порядокъ вызываетъ общія нареканія: „возьмите", говорятъ они, „всю республиканскую прессу, пробѣгите журналы всѣхъ оттѣнковъ и вездѣ вы встрѣтите одну и ту же жалобу: мы не можемъ жить такъ, какъ живемъ теперь" [2]).

Нынѣшнія условія парламентаризма совершенно измѣнили и самое значеніе министерской отвѣтственности. Вопросъ этотъ, какъ извѣстно, полу-

[1]) La démocratie et la France, p. 37.
[2]) Pascal, La répub. et le pouv. respons., pp. 23—24.

чилъ самое раннее разрѣшеніе въ Англіи и притомъ въ суровой формѣ. Опасаясь могущества и самовластія короны, англійскій парламентъ, какъ учрежденіе „имѣющее власть надъ жизнію, имуществомъ и свободою каждаго“ и не знающее „такого суда въ королевствѣ, который стоялъ бы выше его самаго“, присвоилъ себѣ право осуждать и подвергать наказанію министровъ, съ утвержденія короля [1]).

Позднѣе вопросъ объ отвѣтственности министровъ перенесенъ былъ на континентъ и подвергся тщательной обработкѣ въ эпоху развитія конституціоннаго порядка въ Западной Европѣ съ 1815 года.

Въ конституціонныхъ актахъ послѣдующаго времени (за немногими исключеніями, напримѣръ въ Пруссіи) параграфы объ отвѣтственности министровъ, порядкѣ ихъ обвиненія и особыхъ для нихъ судебныхъ инстанціяхъ занимаютъ одно изъ первыхъ мѣстъ. Въ политической наукѣ по этому поводу появились цѣлые трактаты, причемъ правильное отдѣленіе отвѣтственности политической отъ юридической, точный способъ разслѣдованія и рѣшенія тѣхъ и другихъ случаевъ считались важнѣйшими оплотами политической свободы и законнаго теченія государственныхъ дѣлъ [2]).

---

[1]) Фишель, Госуд. строй Англіи, гл. V, стр. 413 и гл. IX, стр. 457.

[2]) B. Constant, Cours de polit. const. De la responsabilité des ministres, I, pp. 385—430. Mohl, Gesch. u. Lit. d. Staatswiss., I, S. 311—312.

Всемогущество современныхъ парламентовъ совершенно ослабило значеніе этихъ вопросовъ. Вмѣсто отвѣтственности юридической и политической развилась и утвердилась отвѣтственность моральная или, вѣрнѣе сказать, партійная, состоящая въ изъявленіи недовѣрія или въ неутвержденіи предложеній кабинета, попавшаго въ немилость господствующей партіи. Благодаря такому способу, палаты обыкновенно не доходятъ до формальнаго обвиненія министровъ; онѣ или покрываютъ ихъ, если послѣдніе дѣйствуютъ согласно съ большинствомъ, хотя бы и вопреки предписаніямъ закона, или же отвергаютъ ихъ предложенія, выражая имъ недовѣріе и заставляя оставить свой постъ, хотя бы они поступали законно, но не угодно большинству. Такимъ образомъ въ настоящее время министерская отвѣтственность въ юридическомъ смыслѣ привлекаетъ вниманіе только тамъ, гдѣ нѣтъ парламентарной системы (напр. въ Пруссіи, гдѣ до настоящаго времени тщетно домогаются установленія закона, опредѣляющаго способъ и порядокъ привлеченія къ отвѣтственности министровъ); въ странахъ же съ парламентарной формой правленія вопросъ этотъ потерялъ свой живой интересъ.

Указанные недостатки парламентаризма вызвали общее стремленіе къ ихъ устраненію.

Главнѣйшія средства исправленія находятъ для республикъ: въ установленіи, рядомъ съ представительствомъ, сильной власти президента, избираемаго независимо отъ парламента, подлежащаго

отвѣтственности, но дѣйствующаго свободно въ опредѣленномъ ему кругѣ правъ; въ учрежденіи министерства, назначаемаго самостоятельно президентомъ и избираемаго не изъ состава палатъ; въ ограниченіи представительныхъ собраній только обязанностями контроля и дѣятельностію законодательною и наконецъ въ предоставленіи учредительной власти лишь народу, т. е. совокупности гражданъ, пользующихся политическими правами [1]).

Мѣры эти въ соединеніи съ соотвѣтственною реформою избирательной системы могутъ принести извѣстную пользу, укрѣпить государственный и парламентскій порядокъ, но очевидно онѣ примѣнимы только къ республиканской формѣ правленія. Въ монархіяхъ же конституціонныхъ такія преобразованія парламентской системы мало помогутъ, такъ какъ въ ея основаніи заключается коренное противорѣчіе: съ одной стороны ни одинъ наслѣдственный монархъ, сознающій свое государственное значеніе и обязанности, не захочетъ быть простою формою, символомъ, освящающимъ рѣшеніе большинства, съ другой, затруднительно положеніе представительства, поставленнаго въ необходимость вести дѣло съ назначаемымъ королемъ и независи-

---

[1]) Указанныя мѣры въ особенности предлагаются французскими публицистами: Laboulaye, Quest. const., pp. 242—247; Chambrun, Pouv. exécut. aux États Unis, pp. 45, 68—71, 81—84 и др.; Cossé, Const. future, pp. 415—416 и др.; Carette, La répub. et le regim. parlement., pp. 52—53 и др.; Naquet, Quest. const., pp. 15, 75—92; J. Simon, Nos hommes d'état, pp. 337—344.

мымъ отъ парламента министерствомъ, котораго направленіе имъ не одобряется и даже ему противорѣчитъ. Очевидно вопросъ этотъ, мало подвинутый въ теоріи, представляется еще болѣе труднымъ въ практикѣ: въ каждомъ государствѣ онъ можетъ получить особое направленіе и разрѣшеніе, смотря по составу, характеру и исторіи общества.



ОТДѢЛЪ III.

ПОЛИТИЧЕСКІЯ ВОЗЗРѢНІЯ

кн. Бисмарка.

Общая характеристика кн. Бисмарка.

ГЛАВА XI.

Мы не имѣемъ въ виду предложить біографію бывшаго канцлера Германской Имперіи кн. Бисмарка, жизнь и дѣятельность котораго занимають столь видное мѣсто въ исторіи нашего времени. Для такой задачи недостаетъ ни строго провѣренныхъ матеріаловъ, ни успокоенной и созрѣвшей общественной мысли. Литература, избравшая кн. Бисмарка предметомъ своего изученія, полна самыхъ противоположныхъ сужденій, современники высказываютъ о немъ самыя разнорѣчивыя мнѣнія.

Вспомнимъ тѣ враждебные и рѣзкіе отзывы, которые давали вожди либеральныхъ партій о Бисмаркѣ въ первые годы его министерской дѣятельности. „Политика министра президента", говорилъ Вирховъ въ 1863 г., 18 Декабря [1]), „унижаетъ Пруссію, угрожаетъ существованію государства. Онъ пріѣхалъ къ намъ изъ чужбины (Парижа) и не имѣетъ понятія о національныхъ нуждахъ и стремленіяхъ; если онъ расчитываетъ, при помощи

[1]) При обсужденіи въ Прусской палатѣ депутатовъ адреса по датскому вопросу.

своей измѣнчивой политики, осуществить у насъ великіе идеалы государственнаго порядка, примѣненные на берегахъ Сены (1852), то въ этомъ онъ глубоко ошибается“ [1]).

Партійное пристрастіе и отрицаніе сопровождали и послѣдующую дѣятельность Бисмарка; даже великіе успѣхи его во внѣшней политикѣ не могли ослабить враждебность его политическихъ противниковъ. Среди центра-клерикаловъ, федералистовъ, демократовъ и соціалистовъ, познанцевъ и эльзасцевъ высказывается и до сихъ поръ крайнее раздраженіе противъ Бисмарка; для нихъ онъ молотъ, готовый разбить всякое свободное движеніе духа, олицетвореніе господства силы надъ правомъ, представитель милитаризма, боевыхъ предпріятій, войны всѣхъ противъ всѣхъ; для нихъ онъ человѣкъ, возвратившій всю Европу въ средневѣковое варварское состояніе всеобщаго вооруженія; его сравниваютъ съ Тиверіемъ римскимъ, который изъ своего капрійскаго уединенія, желая облагодѣтельствовать людей, подавлялъ свободу общества и всѣ лучшія силы человѣчества [2]).

---

[1]) Точно также и даже рѣзче отзывались о немъ и другіе корифеи прогрессистовъ и либеральной оппозиціи, напр. Вальдекъ, ф. Винке, Симсонъ и др.

[2]) Bruno Bauer, Zur Orientirung über die Bismarck'sche Ära, Chemnitz, 1880, S. 311—312. Подобнымъ же образомъ Constantin Frantz, Die Weltpolitik unter besonderer Bezugnahme auf Deutschland, II Abt., Chemnitz, 1882, S. 23—24, 30—31. Его же, Blätter für deutsche Politik und deutsches Recht., Gesammelte Aufsätze aus den Jahren 1873—75. München. 1880. (Bismarckianismus und Friedricianismus. 1873. S. 14, 19, 25 и др.)

Даже удаленіе кн. Бисмарка съ политическаго поприща не успокоило враговъ его; непрерывно появляется множество брошюръ, осуждающихъ его дѣятельность; и достойно замѣчанія, что большинство ихъ принадлежитъ перу германскихъ авторовъ. Еще недавно вышла небольшая монографія Гильдебрандта (Ohne Bismarck, 1890 г.), гдѣ говорится, что удаленіе Бисмарка является необходимостію и составляетъ счастливый выигрышъ для нѣмецкаго народа, что его управленіе исполнено ошибокъ и внутреннихъ неудачъ, что отставка имперскаго канцлера возвратила нѣмцамъ свободу, дала возможность самимъ думать о себѣ и открыла путь для раціональнаго развитія германцевъ, что исторіи предстоитъ сказать правдивое слово, — больше вреда или пользы принесъ Бисмаркъ своему отечеству и что, наконецъ, недалеко то время, когда увлеченіе пройдетъ и наступитъ строгое осужденіе его памяти [1]).

Съ особеннымъ ожесточеніемъ нападаютъ на Бисмарка клерикалы и соціалисты—революціонеры, послѣдніе называютъ самыя предложенія его въ пользу рабочихъ дарами „бисмаркова тартюфизма", ненавидятъ Седанъ, протестуютъ противъ присоединенія Эльзаса и Лотарингіи и презираютъ національ-либераловъ за ихъ поклоненіе „тупому идолу"—Бисмарку.

Подобнымъ же враждебнымъ настроеніемъ проникнуты и французскіе публицисты; лишь немногіе

---

1) S. 7—14 и др.

изъ нихъ, заглушая воспоминанія о національныхъ обидахъ, рѣшаются признать высокія политическія дарованія Бисмарка, хотя и не вѣрятъ въ прочность созданной имъ имперіи, таковы напр. Эд. Симонъ, Эр. Лависсъ [1]; бóльшимъ безпристрастіемъ и трезвостію въ сужденіяхъ о кн. Бисмаркѣ отличаются англійскіе писатели [2]. Но въ то же время великіе успѣхи, достигнутые Бисмаркомъ, вызвали глубокихъ почитателей его, особенно среди сторонниковъ германской національной идеи; для нихъ онъ геній, равный Цезарю и Наполеону I, предназначенный самимъ Провидѣніемъ создать и утвердить единство, политическое могущество и свободу Германіи; для нихъ онъ полное олицетвореніе всѣхъ германскихъ талантовъ и добродѣтелей, „человѣкъ съ горячимъ сердцемъ и высшимъ умомъ, Одиссей и Ахиллъ въ одномъ лицѣ“ [3], „человѣкъ обладающій способностью, которую въ Ѳемистоклѣ превозносилъ Фукидидъ, именно: мощію собственной природы, путемъ краткаго размышленія немедленно находить всегда потребное“ [4].

[1]) Édouard Simon, Histoire du prince de Bismarck (1847—1887). Paris. 1887. pp. 492—512; Ernest Lavisse, Essais sur L'Allemagne Impériale, 2 Éd., Paris. 1888. pp. X, 328—338, 340—341.

[2]) Напр. Sidney Whitman въ своей монографіи Imperial Germany.

[3]) Moritz Busch, Unser Reichskanzler, Leipzig, 1884, I B., S. 4.

[4]) H. Sybel, Die Begründung des Deutschen Reiches durch Wilhelm I. München und Leipzig. 1889. II B, S. 146. Въ томъ же родѣ Poschinger, Fürst Bismarck als Volkswirth. Berlin. 1889. I B., S. 99—100. Также отчасти и M. Wirth, Bismarck, Wagner, Rodbertus, drei deutsche Meister. Leipzig. 1883.

При такомъ настроеніи умовъ и противоположности взглядовъ нужно много времени и труда для собранія и разработки фактовъ, которые дали бы возможность изслѣдователю безпристрастно и вѣрно изобразить замѣчательную личность бывшаго канцлера Германской имперіи. Вслѣдствіе этого мы коснемся біографическихъ данныхъ о кн. Бисмаркѣ лишь въ той мѣрѣ, въ какой это окажется необходимымъ для уясненія его политическихъ воззрѣній.

Равнымъ образомъ не входитъ въ нашу задачу и изслѣдованіе внѣшней политической дѣятельности Бисмарка, хотя онъ посвятилъ ей главнымъ образомъ свои силы, достигъ въ ней наибольшихъ успѣховъ и самая его внутренняя политика служила ему лишь средствомъ достиженія предположенныхъ цѣлей какъ въ отношеніяхъ Пруссіи къ старому германскому союзу 1815 г., такъ и въ сношеніяхъ ея съ другими европейскими государствами.

Мы ограничиваемъ свое изслѣдованіе лишь воззрѣніями Бисмарка на внутреннія основы государственнаго строя и порядка. Для научнаго изслѣдованія воззрѣнія эти имѣютъ преимущество передъ другими сторонами его дѣятельности по своей полнотѣ, опредѣленности и документальной безспорности. Парламентарныя рѣчи кн. Бисмарка, его дипломатическая и частная переписка уже и теперь даютъ довольно богатый, хотя и не вполнѣ собранный матеріалъ для цѣльнаго представленія о взглядахъ его на основы и задачи государства.

При этомъ мы остановимся только на тѣхъ воззрѣніяхъ Бисмарка, которыя отличаются общимъ характеромъ; мнѣнія же, касающіяся чисто мѣстныхъ и національныхъ условій Пруссіи и германской имперіи, насъ будутъ интересовать лишь на столько, на сколько послужатъ къ уясненію общегосударственныхъ началъ.

На политическомъ поприщѣ Бисмаркъ явился не съ готовою и полною политическою системою. Щедро надѣленный всѣми дарами, необходимыми для государственнаго человѣка, онъ не только не имѣлъ систематическаго образованія (хотя и проходилъ курсы гимназіи и университета), но былъ врагомъ всякой узкой доктрины, увѣренной въ своей непогрѣшимости, и не любилъ стѣснять себя ни школьнымъ обученіемъ, ни опасеніемъ непослѣдовательности, ни внѣшнею служебною дисциплиною. Свои познанія Бисмаркъ пріобрѣталъ путемъ чтенія классическихъ трудовъ по философіи (напр. Спинозы), политикѣ и особенно исторіи, которую признавалъ существеннымъ основаніемъ для каждаго правителя, такъ какъ она одна можетъ научить тому, *„что достижимо въ сношеніяхъ съ другими“*; свои знанія и выводы онъ почерпалъ „не за зеленымъ столомъ, а въ зеленой странѣ“, по его собственному выраженію [1]).

Вслѣдствіе такого основнаго характера, воззрѣнія Бисмарка развивались вмѣстѣ съ жизнію:

---

[1]) См. Sybel, id., II B., S. 142—143. Poschinger, id., S. V—VI. Busch, id., I B., S. 92, 108.

по мѣрѣ возвышенія и расширенія его дѣятельности выросталъ и расширялся его кругозоръ, его способы дѣйствія. Уже въ 1851 году онъ писалъ своей женѣ изъ Франкфурта: „какъ измѣнилось мое міровоззрѣніе за послѣдніе 14 лѣтъ, какія въ немъ произошли перемѣны, какія превращенія, при чемъ каждое изъ нихъ я находилъ вѣрнымъ въ свое время; сколь многое, казавшееся большимъ, оказалось малымъ, а малое, надъ чѣмъ я смѣялся, нахожу теперь достойнымъ уваженія“ [1]).

Съ первыхъ же шаговъ на своемъ политическомъ поприщѣ въ 1847 году, въ соединенномъ ландтагѣ, въ качествѣ депутата отъ дворянства Мерзебурга, а затѣмъ въ 1849 году въ палатѣ депутатовъ, какъ представитель отъ бранденбургскаго округа, Бисмаркъ является человѣкомъ партіи и обнаруживаетъ довольно отчетливо столь извѣстныя въ Германіи черты юнкерства. Выросшій и воспитанный въ средѣ феодальнаго дворянства, связанный съ нимъ и родственными и дружескими отношеніями, онъ выступилъ горячимъ сторонникомъ консерваторовъ, убѣжденнымъ почитателемъ легитимизма во всѣхъ его проявленіяхъ, охранителемъ сословности, врагомъ демократическихъ притязаній и особенно преданнымъ слугою и защитникомъ государственной власти и ея главы —короля.

Въ 1849 г., во время преній въ прусской палатѣ депутатовъ о принятіи королемъ предложенной ему франкфуртскимъ собраніемъ императорской

---

[1]) Bismarckbriefe (1844—1870). Bielefeld und Leipzig. 1888. S. 25.

короны, онъ горячо возставалъ противъ германской имперіи, созданной напоромъ революціи и характерно объяснялъ: „я представитель Бранденбурга,—той мѣстности, которая служила ареною для подвиговъ нашихъ отцовъ, проливавшихъ свою кровь за созданіе и сохраненіе прусской монархіи,—я не хочу, чтобы мой король сдѣлался вассаломъ политическихъ единомышленниковъ гг. Симона и Шаффрата“ [1]) (т. е. радикаловъ). При этомъ Бисмаркъ не только не скрывалъ своего направленія, но высказывалъ его съ особенною рѣзкостью, выставлялъ какъ бы на показъ, относясь къ противникамъ съ ироніею или пренебреженіемъ. Когда однажды либералы (ф. Винке и Симсонъ) упрекнули его въ юнкерствѣ, онъ отвѣчалъ: „я горжусь быть прусскимъ юнкеромъ и почитаю за честь носить это названіе; виги и торіи также нѣкогда были презрительными кличками; будьте увѣрены, господа, что я и мои друзья съумѣемъ доставить названію „Junkerthum“, почетъ и уваженіе“ [2]).

Но Бушъ справедливо замѣчаетъ [3]), что Бисмаркъ былъ слишкомъ человѣкомъ дѣла и независимаго, высокаго ума, чтобы всецѣло отдаться какой бы то ни было доктринѣ, а потому и въ это время онъ сознавалъ предѣлы консерватизма. Вопреки своимъ сословнымъ друзьямъ, глубокимъ роялистамъ, не одобрявшимъ даже созванія сословнаго

---

[1]) Р. 21 Апрѣля 1849.
[2]) Р. 8 Апрѣля 1851.
[3]) Busch, id., I B., S. 174.

ландтага, Бисмаркъ привѣтствовалъ патентъ короля 3 Февраля 1847 г. какъ залогъ дальнѣйшаго органическаго развитія государства, однако въ смыслѣ сословно-ограниченной монархіи. Кромѣ того, онъ всегда былъ противникомъ исключительныхъ привилегій дворянства, которыя тяготѣли надъ сельскимъ населеніемъ, а впослѣдствіи и вовсе освободился отъ сословныхъ притязаній, что и доказалъ во время преобразованія мѣстнаго управленія, вступивъ въ борьбу съ своими прежними друзьями—консерваторами и убѣдивши короля назначить въ палату господъ новыхъ членовъ.

Когда однако либеральныя уступки въ 1848 г. оказались недостаточными и собравшіеся представители народа требовали дальнѣйшихъ конституціонныхъ преобразованій, когда революціонные элементы овладѣли большинствомъ городскаго населенія, особенно въ Берлинѣ, и стали грозить „бронзовой скалѣ“ прусскаго монархизма, тогда, по словамъ Зибеля, „вскипѣла вѣрноподданническая кровь Бисмарка“, и онъ поставилъ себѣ задачею защищать вѣковой порядокъ Пруссіи, ея прирожденнаго властителя-короля, въ которомъ одномъ видѣлъ залогъ могущества Пруссіи и исполненія ею своей исторической миссіи въ Германіи. Въ ту пору Бисмаркъ—человѣкъ вполнѣ преданный партіи, рѣчи его дышатъ страстною энергіею, онъ съ рѣдкимъ мужествомъ и неусыпностью нападаетъ на своихъ политическихъ противниковъ, съ чрезвычайною прозорливостью указываетъ на опасныя послѣдствія осуществленія ихъ парламентарныхъ при-

тязаній, ободряетъ и группируетъ напуганныхъ и ослабѣвшихъ консерваторовъ и призываетъ ихъ стать на защиту государства и монарха противъ грознаго напора демократизма и анархіи.

Въ своихъ возраженіяхъ Бисмаркъ, увлекаемый борьбою, отличался смѣлостью и не останавливался ни передъ какими мѣрами для того, чтобы поразить своихъ противниковъ; когда однажды ему указали на города, въ которыхъ преобладаетъ либерализмъ, требующій реформъ, онъ отвѣчалъ: „я не довѣряю городскому населенію; имъ руководятъ честолюбивые и лживые демагоги; прусскій народъ не тамъ; онъ съумѣетъ смирить города, хотя бы для того пришлось стереть ихъ съ лица земли; въ томъ случаѣ если бы они снова возстали; мы должны очистить нашу почву отъ всѣхъ вредныхъ элементовъ, лишающихъ ее плодородія“ [1]).

Въ этотъ же періодъ борьбы Бисмаркъ дѣлается однимъ изъ горячихъ участниковъ и сотрудниковъ Крестовой газеты и нерѣдко помѣщаетъ въ ней ѣдкія и задорныя статьи, направленныя противъ либераловъ и демократовъ.

Но, когда революціонные элементы были побѣждены и возникъ вопросъ о пересмотрѣ конституціи, октроированной въ 1848 г., Бисмаркъ сразу понялъ, что прошедшаго возвратить нельзя и нѣтъ надобности, что сама корона похоронила старую

---

[1]) Р. 20 Марта 1852 г., сборникъ Spemann'a, I B., S. 211; также Kohl, Fürst Bismarck-Gedenkbuch. Chemnitz. 1889. II Aufl., S. 13.

сословную монархію и потому, защищая въ ландтагѣ въ 1847 г. конституціонно-сословную организацію, онъ въ настоящемъ случаѣ призналъ необходимость народнаго представительства и настаивалъ лишь на томъ, чтобы верховное положеніе короля не было нарушено, чтобы онъ оставался не только главою, но и правителемъ своего государства.

Въ 1851 г. Бисмаркъ былъ назначенъ представителемъ Пруссіи при германскомъ союзѣ во Франкфуртѣ и оставался въ этой должности до 1859 г., не покидая однако своихъ парламентскихъ связей и отношеній и даже поддерживая ихъ во время своихъ посѣщеній Берлина.

По сознанію самаго Бисмарка, онъ воспитался въ благоговѣніи передъ австрійскою политикою; ея строго легитимный и аристократическій характеръ былъ симпатиченъ бывшему бранденбургскому юнкеру. Бисмаркъ думалъ, что лишь въ союзѣ съ Габсбургами можно остановить демократическое революціонное движеніе. Такимъ образомъ онъ ѣхалъ во Франкфуртъ съ убѣжденіемъ въ необходимости тѣснаго сближенія съ Австріею и на первыхъ порахъ старался устранить всѣ мелкія недоразумѣнія и разногласія. Но при его глубокомъ и проницательномъ взглядѣ онъ вскорѣ понялъ истинное положеніе вещей, уяснилъ себѣ реальную слабость австрійскихъ притязаній и убѣдился, что между имперіею Габсбурговъ и Пруссіею не можетъ быть взаимности, по существу вещей, и что первая никогда добровольно не согласится на уравненіе своихъ

правъ съ правами Пруссіи. Вслѣдствіе этого онъ быстро отказался отъ юношескихъ иллюзій на счетъ Австріи и превратился въ ея рѣшительнаго противника, глубоко убѣжденнаго въ необходимости избавить Германію отъ австрійскаго преобладанія и гнета. Наканунѣ войны 1859 г., когда огромное большинство въ Германіи высказывало желаніе поддержать Австрію и противопоставить франко-итальянской силѣ армію всего союза, Бисмаркъ, одинъ изъ немногихъ, говорилъ противоположное, предлагая соединиться съ Франціею для полнаго пораженія Австріи и безспорной пользы Пруссіи. Онъ высказывался такъ открыто и его взгляды противорѣчили въ такой степени мнѣніямъ прусскихъ вліятельныхъ круговъ и самаго короля, что осторожный берлинскій кабинетъ перевелъ его (въ Мартѣ 1859 г.) изъ Франкфурта въ Петербургъ. Назначенный посланникомъ сначала туда, а потомъ въ Парижъ, онъ и здѣсь обнаружилъ проницательность и гибкость своего ума, умѣніе быстро понимать положеніе вещей, приноравливаться къ обстоятельствамъ и людямъ, извлекать изъ нихъ пользу для своей Пруссіи и вмѣстѣ съ тѣмъ самому поучаться, развивать и утверждать свои политическія воззрѣнія и задачи.

Въ Петербургѣ Бисмаркъ выступилъ изъ узкихъ и одностороннихъ рамокъ и интересовъ германской дипломатической жизни и сталъ на „высокую сторожевую башню", открывшую ему широкій политическій горизонтъ; отсюда онъ послалъ свое извѣстное письмо къ Шлейницу отъ 12 Мая

1859 г. [1]), въ которомъ мѣтко излагаетъ предначертанія германской политики въ связи съ общеевропейской. Въ Парижѣ его кругозоръ еще болѣе расширился; тамъ развернулась передъ Бисмаркомъ картина міровой политической жизни, тамъ же увидѣлъ онъ очагъ демократическаго революціоннаго развитія.

Мы не будемъ слѣдить за ходомъ внѣшнихъ сношеній и плановъ Бисмарка, но не можемъ не замѣтить, что наполеоновскія идеи, имѣвшія значительное вліяніе на многихъ государственныхъ людей того времени, не прошли безслѣдно и для Бисмарка. Въ Парижѣ Бисмаркъ увидѣлъ основы и результаты suffrage universel, понялъ значеніе союза цезаризма съ рабочими классами, ознакомился съ искусствомъ овладѣвать партіями и дѣйствовать на прессу; вторая же имперія безъ сомнѣнія ослабила его благоговѣніе передъ легитимизмомъ, укрѣпила въ немъ національныя стремленія и облегчила ему въ 1866 г. какъ низложеніе династій, такъ и его смѣлыя и рѣшительныя аннексіи.

Въ сентябрѣ (23) 1862 года Бисмаркъ былъ назначенъ министромъ иностранныхъ дѣлъ и предсѣдателемъ совѣта прусскихъ министровъ, и вскорѣ между монархомъ и министромъ установились тѣ отношенія полнаго довѣрія и дружбы, которыя продолжались до самой смерти короля-императора. Бисмарку выпала трудная задача: въ это время между правительствомъ и палатою происходила самая горячая борьба за преобладаніе и рѣши-

[1]) См. Hahn, Fürst Bismarck, I B., S. 49—52.

тельный перевѣсъ былъ на сторонѣ палаты, которую поддерживали и пресса и возбужденное настроеніе всѣхъ интеллигентныхъ классовъ и бюргерское населеніе городовъ. Палата упорно требовала парламентарнаго министерства и отказывала королю въ средствахъ, необходимыхъ для усиленія и реорганизаціи арміи, въ которой король видѣлъ основу прусскаго могущества, залогъ германскаго единства, силы и процвѣтанія. Всѣ прежнія министерства—либеральныя и консервативныя, изнемогая въ непосильной борьбѣ, выходили въ отставку и въ обществѣ утвердилось убѣжденіе въ необходимости уступить; даже въ консервативныхъ кругахъ потеряли надежду на побѣду и думали, что наступило время торжества парламентаризма надъ вѣковою прусскою королевскою властію. При такомъ положеніи вещей назначеніе Бисмарка встрѣтило общее недовѣріе и рѣшительную оппозицію со стороны даже болѣе умѣренныхъ либеральныхъ классовъ; его знали за неуступчиваго консерватора, дерзкаго юнкера, помнили его страстныя рѣчи въ соединенномъ ландтагѣ, помнили, что въ 1849—51 годахъ онъ выступалъ рѣшительнымъ противникомъ парламентарнаго правленія и демократическаго своеволія, клеймилъ названіемъ бунтовщиковъ, лишенныхъ отечества, берлинскихъ революціонеровъ. Такимъ образомъ большинство либераловъ приняло одно назначеніе Бисмарка министромъ-президентомъ за начало государственнаго переворота и тревожно ожидало, что этотъ рѣшительный человѣкъ и другъ Наполеона III не задумается совершить прусскій coup

d'état. Если же однако этого не случилось, если Пруссія не подверглась въ то время государственному перевороту, то этимъ, по ихъ мнѣнію, она была обязана только легальности и миролюбію короля Вильгельма.

Несомнѣнно, что король Вильгельмъ былъ врагомъ насильственныхъ мѣръ и сторонникомъ прогрессивнаго легальнаго развитія; кромѣ множества другихъ фактовъ, общеизвѣстны его слова, сказанныя имъ, еще въ бытность регентомъ, баварскому королю Максимиліану: „правительство слѣдуетъ упрочивать не конституціонными сокращеніями, а мудрымъ послабленіемъ поводовъ; плотину надо устраивать такъ, чтобы она не была ни слишкомъ тѣсною, ни очень просторною; вѣроятно мы въ Пруссіи найдемъ надлежащій размѣръ“ [1]).

Но едва ли не ошибались либералы и руководимое ими въ ту пору общественное мнѣніе Германіи. Еще въ 1849 г. Бисмаркъ высказалъ, что если бы онъ былъ противникомъ конституціоннаго режима, какъ многіе утверждаютъ, то рѣшительно былъ бы противъ верхней наслѣдственной палаты —этой лучшей гарантіи прочной и устойчивой конституціи [2]).

Затѣмъ въ 1861 г. въ письмѣ изъ Стольпмюнде (18 сентября) къ одному изъ своихъ друзей по поводу необходимыхъ, по его мнѣнію, улучшеній союзнаго устройства 1815 г., Бисмаркъ прямо говорилъ, что онъ рѣшительно не знаетъ, „почему

[1]) Sybel, id., II B., S. 284—285.
[2]) Р. 24 Октября 1849 г.

такъ боязли́во отступаютъ (zurückschrecken) передъ мыслью о народномъ представительствѣ, что съ учрежденіемъ, имѣющимъ законное основаніе въ каждомъ нѣмецкомъ государствѣ, и безъ котораго мы—консерваторы, не хотѣли бы обходиться даже въ Пруссіи, нельзя бороться какъ съ революціоннымъ" [1]).

Равнымъ образомъ и своею послѣдующею министерскою дѣятельностію онъ показалъ, что умѣлъ взвѣшивать обстоятельства и потребности общества и умѣрять свою волю и страстные порывы сознаніемъ государственныхъ задачъ. „.......Какъ министръ", сказалъ однажды Бисмаркъ, „я научился подчинять мои личныя убѣжденія требованіямъ государственной необходимости. Я не одобряю той вѣрности убѣжденій, которая предпочитаетъ гибель государства самоотреченію. Эту роскошь личной независимости можетъ дозволить себѣ членъ партіи, но не руководящій государственный человѣкъ. Повторяю, я подчиняю мое личное мнѣніе государственнымъ нуждамъ" [2]).

Человѣкъ несокрушимой воли и мужества, почитатель сильной государственной власти и могущественной арміи, Бисмаркъ однако хорошо понималъ, что общественный порядокъ можетъ быть прочнымъ и развиваться плодотворно только при господствѣ закона, и что только легальная власть, имѣющая историческія опоры въ обществѣ, можетъ разсчитывать на высшее руководство національною

[1]) См. Hesekiel, das Buch vom Fürsten Bismarck. Bielefeld und Leipzig. 1873. S. 138—139.

[2]) Р. 17 Декабря 1873 г.

жизнію; по этому, какъ только Бисмаркъ принялъ на себя отвѣтственный постъ министра, онъ измѣнилъ свой образъ дѣйствій. Недавній пылкій сторонникъ консервативныхъ стремленій, готовый каждую минуту вступить въ битву на словахъ и рапирахъ, онъ превратился въ строго обдуманнаго самообладающаго государственнаго человѣка, для котораго общегосударственные интересы и задачи стояли выше всего; „онъ сталъ", говоритъ Зибель (прежній противникъ Бисмарка), „въ полномъ смыслѣ слугою государства, передъ требованіемъ котораго всякое другое соображеніе отступало на задній планъ. Вопросы величайшей важности: феодальная организація или демократическій режимъ, религіозная свобода или церковная іерархія, свобода торговли или протекціонизмъ, такіе вопросы, которые для многихъ тысячъ людей являются принципами, опредѣляющими все ихъ существованіе, были для него лишь средствомъ къ дальнѣйшему возрастанію Пруссіи" [1]).

Вмѣсто ожидаемаго coup d'état, Бисмаркъ-министръ прежде всего хотѣлъ сойтись съ противниками, убѣдить ихъ въ необходимости реорганизовать армію, и въ знакъ мира предложилъ либераламъ въ финансовомъ комитетѣ, обсуждавшемъ бюджетъ, оливковую вѣтвь Авиньона. Но всѣ его усилія, направленныя къ соглашенію съ ними, встрѣтили полное и единодушное отрицаніе; на всѣ его убѣжденія парламентъ отвѣчалъ: „ни одного гроша

---

1) Sybel, id., II B., S. 147.

такому министерству“ [1]). Когда наконецъ Бисмаркъ убѣдился въ безплодности переговоровъ, онъ не уступилъ, но и не обратился къ силѣ; неожиданно и къ удивленію противниковъ, онъ рѣшился бороться съ парламентомъ посредствомъ самаго же парламентаризма. Онъ воспользовался неточностію и неполнотою нѣкоторыхъ выраженій конституціи и, опираясь на рѣшеніе короля и одобреніе верхней палаты, т. е. на большинство законодательныхъ властей, нашелъ возможнымъ обойтись безъ согласія 2-ой палаты. Рѣшаясь на такой шагъ, Бисмаркъ однако признавалъ право 2-ой палаты на обсужденіе бюджета и потому продолжалъ каждый годъ представлять ей бюджетные проекты и получалъ отъ нея неизмѣнные отказы. Оправдывая свой образъ дѣйствій конституціоннымъ толкованіемъ, Бисмаркъ сознавалъ однако шаткость подобнаго положенія вещей и, когда были одержаны побѣды при Кенигсгрѣцѣ и Садовой, счелъ нужнымъ обратиться къ палатѣ депутатовъ, которая весьма единодушно утвердила его прежній безбюджетный режимъ. Въ одной изъ своихъ рѣчей 1867 г. онъ сказалъ: „правительство не думаетъ прерывать связь съ историческимъ развитіемъ конституціонализма въ Германіи, равно и стѣснять право участія народа въ управленіи своими дѣлами; оно не замышляетъ необузданной реакціи и борьбы съ своими подданными; мы желаемъ допустить либерализмъ въ такой

[1]) Девизъ парламентской оппозиціи въ періодъ бюджетнаго конфликта.

мѣрѣ, въ какой онъ совмѣстимъ съ общею безопасностью и порядкомъ. Весь вопросъ въ мѣрѣ" [1]).

Нѣсколько позже, въ своей рѣчи 22 Мая 1869 г., Бисмаркъ еще явственнѣе высказалъ свой взглядъ на необходимость легальнаго порядка: „по убѣжденію, по искренней волѣ я желалъ бы идти конституціоннымъ путемъ и вовсе не думаю посягать на существующую у насъ конституціонную систему".

Десять лѣтъ спустя Бисмаркъ подтвердилъ ту же самую мысль; „послѣ 1866 г.", сказалъ онъ, „не смотря на открывшуюся тогда полную возможность реакціонной политики, я тѣмъ не менѣе предпочелъ слѣдовать конституціонной системѣ, чѣмъ вызвалъ неудовольствіе многихъ моихъ друзей; правда, я поступилъ такъ не изъ любви къ конституціонному порядку, а потому, что считалъ его и теперь считаю единственно возможною для насъ формою правленія" [2]).

Наконецъ, въ 1881 г. Бисмаркъ замѣтилъ: „я не реакціонеръ и не абсолютистъ, я просто держусь дѣйствующихъ у насъ германской и прусской конституцій" [3]).

Вторымъ доказательствомъ способности Бисмарка къ развитію и расширенію своего политическаго міросозерцанія служитъ его отношеніе къ Пруссіи и германскому единству. Біографы Бисмарка единогласно утверждаютъ, что во всѣхъ основныхъ чертахъ своего характера онъ глубокій

---

[1]) Р. 11 Марта 1867 г.
[2]) Р. 9 Іюля 1879 г.
[3]) Р. 29 Ноября 1881 г.

пруссакъ, что въ немъ воплотились всѣ свѣтлыя и темныя стороны пруссицизма и что интересъ Пруссіи былъ единственною путеводною звѣздою его первоначальной дѣятельности; многіе и до сихъ поръ [1]) упрекаютъ его въ стремленіи пруссифицировать Германію. Извѣстно, что Бисмаркъ—этотъ будущій творецъ германскаго единства, былъ самымъ горячимъ и рѣшительнымъ противникомъ принятія предложенной изъ Франкфурта въ 1849 г. императорской короны и соединеннаго съ ней объединенія Германіи. „Пруссія", говорилъ онъ въ то время, „должна оставаться Пруссіею; какъ таковая, она всегда будетъ въ состояніи давать законы Германіи, вмѣсто того, чтобы получать ихъ отъ кого бы то ни было другаго" [2]). Пруссицизмъ не оставлялъ Бисмарка и въ то время, когда онъ вырабатывалъ организацію сѣв. герм. союза. Но когда чрезвычайные успѣхи увѣнчали его предпріятія, когда онъ уже не боялся соперничества Франціи и увидѣлъ, что единство Германіи выработано не романтическимъ настроеніемъ націоналистовъ, не революціоннымъ движеніемъ демократовъ, а судьбами исторіи, тогда онъ съ энергіею взялся за осуществленіе имперской организаціи и совершилъ ее съ чрезвычайною обдуманностью и искусствомъ примирять разнородные интересы германскаго народа и династій. Одушевленный мыслью о единствѣ Германіи, онъ побѣдилъ свои консервативныя начала,

---

[1]) C. Frantz, Weltpolitik, II Abt., S 24—25.

[2]) P. 21 Апрѣля 1849 г.

умѣрилъ прусскій партикуляризмъ и основалъ имперское представительство на всенародномъ голосованіи, не смотря на сомнѣнія короля и протесты даже либераловъ. Далѣе, онъ установилъ общегерманское законодательство гражданское, торговое, уголовное, процессъ, таможенное, принималъ какъ общеэкономическія, такъ и специальныя мѣры для большей связи внутреннихъ элементовъ германскаго народа. Но когда націоналъ-либералы и прогрессисты, увлеченные быстрыми успѣхами, требовали болѣе органическаго и централизованнаго устройства имперіи, настаивали на учрежденіи общеимперскаго министерства, Бисмаркъ, видѣвшій далѣе своихъ противниковъ, отвѣчалъ: „Предоставьте времени завершить наше естественное, національное, органическое развитіе... Еще весьма сильны у насъ партикулярныя стремленія“... [1]).

Мало того, Бисмаркъ—этотъ почитатель единой и сильной правительственной власти, являлся, какъ увидимъ далѣе, даже защитникомъ автономіи германскихъ отдѣльныхъ владѣній, не только изъ опасенія протеста нѣмецкихъ сувереновъ, но и въ виду характера и мѣстныхъ особенностей германскаго народа.

Правда, Бисмаркъ настойчиво стремился ввести единство воинскаго порядка во всѣхъ частяхъ нѣмецкой имперіи, онъ успѣлъ подчинить германскую армію и дипломатическія сношенія верховной власти прусскаго короля—германскаго императора,

1) Р. 10 Марта 1877 г.

но это очевидно вызывалось опасностями внѣшняго положенія и необходимостью сосредоточить указанныя силы въ рукахъ того государства, которое создало единство Германіи и на плечахъ котораго лежала и будетъ лежать его защита, до тѣхъ поръ пока сама жизнь не сплотитъ разрозненныя силы имперіи въ болѣе тѣсное органическое цѣлое. Однажды, когда нѣкоторые изъ противниковъ Бисмарка упрекнули его въ сѣв. герм. рейхстагѣ въ чрезмѣрности военныхъ расходовъ и требовали сокращенія ихъ, онъ отвѣчалъ: „Не забывайте, что миръ, честь и независимость Германіи опираются на ея шпагу, стоимость и способы изготовленія которой не могутъ опредѣляться исключительно гражданскимъ элементомъ, безъ участія военнаго... Расходы по арміи производительны; армія подобна крышѣ на зданіи, предохраняющей его отъ грозы или же подобна плотинѣ, защищающей отъ наводненія; армія оберегаетъ производительность страны на всемъ ея пространствѣ и во всѣхъ проявленіяхъ“ [1]).

Способность Бисмарка развивать свои взгляды и задачи, примѣняться къ людямъ и обстоятельствамъ, сдерживать порывы своего властолюбія съ особенною силою и много разъ обнаружилась въ его внѣшнихъ сношеніяхъ и при томъ именно въ минуты полнаго торжества и успѣха. Извѣстно, что при заключеніи Никольсбургскаго мира, послѣ Садовой, онъ смѣло противился своему королю и его вліятельнѣйшимъ генераламъ въ ихъ стремленіи разгромить Австрію; при этомъ ему пришлось

[1]) Р. 22 Мая 1869 г.

вынести такую оппозицію, что вся его нервная система была потрясена, но онъ добился своего, такъ-какъ яснѣе другихъ понималъ, что умѣренное обращеніе съ врагомъ составляетъ необходимое условіе искуснаго политика [1]). Извѣстно также, что когда Nazionalzeitung упрекнула въ 1870 г. Бисмарка за его великодушное обращеніе съ плѣннымъ императоромъ французовъ „виновникомъ мексиканской драмы", онъ отвѣчалъ, что политика не можетъ идти рука объ руку съ Немезидою и брать на себя роль провидѣнія: „въ настоящемъ случаѣ весь вопросъ въ томъ, кто будетъ полезнѣе для насъ, тотъ ли Наполеонъ, съ которымъ мы обошлись худо, или тотъ, съ которымъ обращались хорошо? Возможно, что онъ еще подымется" [2]). Замѣчательнѣе всего, что такъ говорилъ и поступалъ человѣкъ необычайно самолюбивый, нетерпѣливый, незабывавшій своихъ враговъ и мстительный. (Примѣръ гр. Арнима служитъ тому лучшимъ доказательствомъ).

Съ такимъ же умѣніемъ подчиняться обстоятельствамъ Бисмаркъ дѣйствовалъ во время столкновенія съ Испаніею изъ за Каролинскихъ острововъ и въ особенности въ періодъ борьбы съ папою. Замѣтивъ ошибочность своихъ шаговъ относительно первой, онъ не усомнился уступить и предложилъ посредничество папѣ; убѣдившись въ неудачѣ крутыхъ мѣръ, принятыхъ имъ противъ ка-

---

[1]) Sidney Whitman, Imperial Germany, p. 123.
[2]) Busch, id., I B., S. 99—100.

толическаго духовенства и увидя опасность борьбы съ противникомъ, который оказался сильнѣе, нежели можно было думать, онъ повернулъ назадъ и пошелъ на уступки. Этотъ послѣдній шагъ былъ особенно труденъ для Бисмарка, истаго протестанта, пользовавшагося при столкновеніи съ Римомъ поддержкой всѣхъ либеральныхъ партій и возвѣстившаго міру, что „въ Каноссу онъ не пойдетъ", что необходимо побѣдить мірскія притязанія средневѣковаго папства [1]).

Послѣдовательные доктринеры всѣхъ партій обвиняли Бисмарка за измѣнчивость его мнѣній и связей, готовность приноравливаться ко всякимъ положеніямъ; нѣкоторые даже называли его безпринципнѣйшимъ изъ всѣхъ, когда либо существовавшихъ государственныхъ дѣятелей. Его укоряли въ тяготѣніи къ Австріи, въ дружбѣ съ Наполеономъ, въ реакціонизмѣ и абсолютизмѣ, въ измѣнѣ своимъ друзьямъ, въ игрѣ съ партіями, въ перемѣнѣ фронта передъ Римомъ; возражая на подобныя обвиненія, Бисмаркъ говорилъ: „я имѣю въ этомъ отношеніи преимущество передъ тѣми, которые думаютъ, что ничему не могутъ болѣе научиться въ жизни; напротивъ въ теченіе истекшихъ 20 лѣтъ я успѣлъ кое-чему научиться.... Для меня всѣ системы имѣютъ второстепенное значеніе... Есть много путей, ведущихъ въ Римъ" [2]). „Политика", замѣтилъ онъ однажды, „не можетъ неуклонно придерживаться ни формъ, ни именъ, ни

[1]) Whitman, id., pp. 129—130.

[2]) P. 24 Февраля 1881 г.

теорій"... [1]); „она заключается въ умѣніи думать и дѣйствовать съ сознаніемъ цѣли, согласно даннымъ исторіи и природѣ вещей; она должна желать только необходимаго, стремиться только къ достижимому и за отсутствіемъ лучшаго, не пренебрегать и хорошимъ" [2]).

„По моему", объяснялъ Бисмаркъ 30 января 1871 г. парижскимъ депутатамъ, явившимся къ нему для переговоровъ въ Версаль: „послѣдовательность (konsequent sein) въ политикѣ часто обращается въ ошибку, упрямство и своеволіе. Ослѣпленные всѣмъ этимъ, мы нерѣдко впадаемъ въ противорѣчіе съ жизнію, забывая безпрестанную перемѣну ея нуждъ и условій. Когда я впервые вступилъ на политическое поприще, то имѣлъ другіе взгляды и цѣли, чѣмъ теперь. Но поразмысливъ, я не побоялся пожертвовать частію или даже всѣми своими желаніями потребностямъ дня и общественной пользѣ. La patrie veut être servie et pas dominée" [3]).

Десять лѣтъ спустя, въ 1881 г. Бисмаркъ высказалъ: „Мой единственный компасъ, моя единственная путеводная звѣзда, которой я руководствовался—это salus publica. Я всегда задавалъ себѣ вопросъ, что полезно и хорошо для моего отечества и моей династіи, а въ настоящее время для нашей нѣмецкой націи, и сообразно тому старался дѣйствовать... Я требую непоколебимой твердости лишь

---

[1]) Р. 15 Января 1870 г.

[2]) Busch, id., I B., S. 90—91.

[3]) Busch, id., I B., S. 130—131.

тамъ, гдѣ дѣло идетъ о прочности государства, о единствѣ германской націи и имперіи, которую я не теряю изъ виду ни на одну минуту“ [1]).

Въ изложенныхъ объясненіяхъ кн. Бисмарка безъ сомнѣнія есть не мало правды и достоинства. Но вопросъ иной, на сколько понятія Бисмарка о политикѣ и общемъ благѣ оставляютъ мѣста для высшихъ идей и принциповъ, не даютъ ли они простора для господства силы и пользы, не покрываетъ ли его salus publica произвола личныхъ взглядовъ и стремленій? Объ этомъ будемъ говорить ниже.

[1]) Р. 24 Февраля 1881 г.

Воззрѣнія Бисмарка на основныя начала правительства и народнаго представительства.

ГЛАВА XII.

Послѣ краткихъ замѣчаній объ общемъ характерѣ Бисмарка обратимся къ изложенію его воззрѣній на внутреннія основы государственнаго строя.

Главнымъ матеріаломъ для настоящей задачи служатъ намъ рѣчи Бисмарка, сказанныя имъ въ теченіе его многолѣтней парламентской дѣятельности; извлеченіе изъ этого многотомнаго матеріала соотвѣтственнаго содержанія и переработка его въ болѣе или менѣе связное цѣлое представляетъ свои трудности и особенности. Бисмаркъ—это живое отрицаніе доктрины, никогда не высказывалъ своихъ политическихъ воззрѣній въ систематической полнотѣ. Онъ говорилъ по поводу различныхъ вопросовъ и случаевъ, возникавшихъ въ парламентѣ, и при томъ большею частію въ формѣ отрицанія взглядовъ и цѣлей своихъ противниковъ. Вслѣдствіе этого политическое содержаніе его рѣчей представляется въ разбросанномъ, отрывочномъ и даже слу-

чайномъ видѣ; нерѣдко въ одной и той же рѣчи онъ говоритъ о различныхъ предметахъ, при чемъ по одному высказывается полно, о другомъ упоминаетъ вскользь; о нѣкоторыхъ вопросахъ, наиболѣе живыхъ, возбуждавшихъ частыя пренія, онъ говорилъ много разъ, другіе же опускалъ вовсе; нерѣдко въ болѣе ранней рѣчи онъ высказывалъ заключительное положеніе, а въ позднѣйшихъ объяснялъ его основы и мотивы. Наконецъ, дѣйствуя въ теченіе нѣсколькихъ десятковъ лѣтъ, въ разнообразныхъ положеніяхъ, избирая различные способы для осуществленія своихъ государственныхъ задачъ, онъ видоизмѣнялъ свои взгляды, допуская отступленія и даже противорѣчія.

Въ виду указанныхъ свойствъ матеріала, политическія воззрѣнія Бисмарка мало поддаются общепринятой полной систематизаціи и требуютъ для себя особаго распредѣленія. Во многихъ случаяхъ для послѣдовательнаго и полнаго изложенія того или другаго политическаго понятія Бисмарка придется соединять содержаніе изъ нѣсколькихъ политическихъ рѣчей его, нерѣдко даже съ нарушеніемъ ихъ хронологическаго порядка [1]. При этомъ мы будемъ

---

[1]) Такъ какъ ни одно изъ извѣстныхъ намъ изданій рѣчей кн. Бисмарка не отличается совершенною полнотою, то мы пользовались нѣсколькими: наиболѣе полное, снабженное обстоятельными поясненіями, издано въ Берлинѣ на французскомъ языкѣ въ XV томахъ: Les Discours de M. le prince de Bismarck par R. Boll и R. Wilhelmi. Далѣе, сборники Корткампфа (VI B. 1882—88 J.) и Спемана (XI B. 1885—90 J.); также труды L. Hahn'a: Zwei Jahre preussisch-deutscher Politik, 1866—67 J. Berlin. 1868; Fürst Bismarck (sein politisches

держаться большею частію подлинныхъ выраженій Бисмарка; рѣчь его отличается такой самобытностію, силою, а часто и образностію, что переложеніе ея на простой академическій языкъ могло бы только ослабить силу доводовъ и отчетливую рѣзкость понятій Бисмарка.

Всѣ многочисленныя и разнообразныя политическія рѣчи, акты и письма кн. Бисмарка могутъ быть распредѣлены на двѣ крупныя группы: 1) на вопросы объ основахъ правительства и 2) на вопросы о народномъ представительствѣ и отношеніи его къ правительству. При этомъ должно замѣтить, что наиболѣе богатый матеріалъ по обоимъ вопросамъ относится къ двумъ эпохамъ политической дѣятельности Бисмарка: отъ 1847 до 1851 г., когда въ Пруссіи обнаружилось демократическое, революціонное движеніе и возникла необходимость въ разработкѣ и введеніи конституціоннаго порядка, и затѣмъ отъ 1866 до 1871 г., т. е. во время организаціи сѣв. герм. союза и потомъ имперіи.

Въ первую эпоху, въ періодъ борьбы съ революціею, колебанія основъ старо-прусской организаціи и готовности короля пойти на уступки, Бисмаркъ—консерваторъ, твердый сторонникъ партіи, горячій хранитель какъ общаго государственнаго порядка, такъ и историческаго строя Пруссіи, одинъ изъ дѣятельныхъ участниковъ Крестовой га-

Leben und Wirken.) 2 B. Berlin. 1878. Недостающія рѣчи мы заимствовали изъ „Stenografische Berichte" прусскаго и имперскаго парламентовъ.

зеты; во вторую—онъ умѣряетъ свою прусскую исключительность, проникается обще-германскими задачами, заключаетъ союзъ съ націоналъ-либералами, вступаетъ въ борьбу съ консерваторами и Крестовой газетой (заподозрившей его въ парламентаризмѣ во время церковнаго конфликта и преобразованія мѣстнаго управленія) и ищетъ основъ для организаціи и утвержденія германской имперіи въ общемъ опытѣ конституціонной жизни.

Въ этомъ послѣднемъ случаѣ задача кн. Бисмарка была необыкновенно трудна: ему приходилось съ одной стороны удовлетворять вѣковое стремленіе германскаго народа къ единству, а съ другой, сдерживать увлеченіе унитаристовъ и успокоивать понятное опасеніе и недовѣріе династій. „Менѣе всего", говорилъ онъ въ 1867 г., при обсужденіи проекта союзной конституціи, „мы можемъ обратиться къ прусской силѣ съ цѣлью вынудить у государей Германіи тѣ уступки, на которыя они добровольно не согласятся. Всего менѣе мы въ правѣ воспользоваться нашимъ превосходствомъ противъ нашихъ союзниковъ, сохранившихъ намъ вѣрность въ минуту опасности. Въ основѣ нашихъ союзническихъ отношеній должно быть не насиліе надъ князьями и народами Германіи, а довѣріе къ Пруссіи, къ соблюденію ею договоровъ" [1]).

---

[1]) Р. 11 Марта 1867 г.

I.

Государство и церковь.

„Каждое государство“, говорилъ Бисмаркъ въ 1847 г. въ первомъ соединенномъ ландтагѣ (при обсужденіи вопроса о правахъ евреевъ), „желающее обезпечить продолжительность своего бытія и доказать законность своего существованія, если бы послѣднее стали оспаривать, должно имѣть религіозную основу, именно христіанскую, открытую намъ въ евангеліи; если мы лишимъ его этой основы, то превратимъ въ случайный аггрегатъ правъ, своего рода бастіонъ, предназначенный лишь устранять войну всѣхъ противъ всѣхъ. Въ такомъ случаѣ государственные законы будутъ имѣть своимъ источникомъ не вѣчную правду, а шаткія и измѣнчивыя идеи гумманизма, которыя наполняютъ умы людей, стоящихъ въ данный моментъ во главѣ управленія. Мнѣ не вполнѣ ясно, какимъ образомъ въ подобномъ государствѣ возможно оспаривать законность стремленія коммунистическихъ идей къ преобладанію, лишь только онѣ почувствуютъ въ себѣ достаточную для того силу. Вѣдь понятія апостоловъ коммунизма о собственности,—какъ явленіи безнравственномъ и наоборотъ о воровствѣ—какъ высоко-нравственномъ, считаются тоже гуманными и даже выдаются за цвѣтъ гуманизма. Въ виду этого не станемъ подрывать христіанскую вѣру народа, показывая ему, что его законодатели не имѣютъ надобности въ христіанствѣ, не станемъ лишать его вѣры, что наше законодательство черпаетъ у христіанскаго источника“ [1]).

[1]) P. 15 Іюня 1847 г.

Въ такомъ же духѣ пояснялъ Бисмаркъ свою основную мысль въ прусской палатѣ депутатовъ въ 1849 г. Возражая принципіально противъ предложеннаго немедленнаго введенія гражданскаго брака, онъ сказалъ: „Не думаю, чтобы законодатель могъ игнорировать то, что свято для народа; наоборотъ, если законодательство желаетъ руководить народомъ, то должно поддерживать въ немъ вѣру, а не устранять ее правительственными мѣрами, какъ ненужную ветошь... Въ особенности этого не слѣдуетъ дѣлать въ наше время, которое занесло кровавыми буквами на страницы своей лѣтописи, что тамъ, гдѣ удалось обезвѣрить массы, между преступными страстями и мирнымъ гражданиномъ стоитъ только обнаженный штыкъ, и война всѣхъ противъ всѣхъ не есть уже фикція...

Въ послѣднее время я встрѣчалъ не мало „друзей просвѣщенія“, пришедшихъ къ сознанію, что для простаго человѣка необходима извѣстная степень позитивнаго христіанства, иначе онъ будетъ опасенъ для человѣческаго общества. Но я думаю, что „эта степень“ всего необходимѣе имъ самимъ, и пока они въ этомъ не убѣдятся, я съ грустію помышляю о томъ, что мы еще далеки отъ конца нашихъ бѣдствій...

Господа, если мы, возведя на степень безусловной истины 11-тый параграфъ нашей конституціи, ограждающій всякій культъ, дойдемъ до того, что охранимъ при помощи жандармовъ вѣроученіе тѣхъ демократическихъ мечтателей, которые недавно поставили на одну доску своего мученика Роберта

Блюма и Спасителя міра, то я надѣюсь, что еще при моей жизни современный корабль глупцовъ (Das Narrenschiff der Zeit) разобьется о скалу христіанской церкви, ибо вѣра нашего народа въ откровенное слово Божіе сильнѣе вѣры въ спасительность какой бы то ни было конституціонной статьи" [1]). Тоже самое религіозное настроеніе обнаружилъ Бисмаркъ, отвергая въ сѣв. герм. рейхстагѣ доводы, высказанные въ пользу отмѣны смертной казни [2]).

Этотъ взглядъ вытекалъ у Бисмарка изъ его личнаго глубоко религіознаго убѣжденія. Во время одной застольной рѣчи (28 сентября 1870 г.), произнесенной въ замкѣ Ротшильда, онъ между прочимъ высказалъ: „Если бы я не былъ христіаниномъ, не повиновался моему Богу и не надѣялся на Него, то не придавалъ бы значенія земнымъ владыкамъ и не служилъ бы моему королю ни одного часа. Вѣдь у меня довольно для моей жизни и я достаточно знатенъ... Если бы я не вѣрилъ въ божественный порядокъ, который предназначаетъ эту нѣмецкую націю для чего то добраго и великаго, то я сейчасъ оставилъ бы дипломатическое ремесло. Я право не знаю, откуда бы я могъ почерпнуть мое чувство долга, если не отъ Бога... Отнимите у меня вѣру и вы отнимите у меня отечество..." [3]). Въ томъ же смыслѣ говорилъ Бисмаркъ

---

[1]) Р. 15 Ноября 1849 г.

[2]) Р. 1 Марта 1870 г.

[3]) Busch, Graf Bismarck und seine Leute während des Krieges mit Frankreich. Leipzig. 1878. I B. S. 208.

въ рейхстагѣ въ 1878 г., принимая участіе въ обсужденіи закона, направленнаго противъ соціалъ-демократической агитаціи. Онъ сказалъ: „раздѣляй я убѣжденія соціалъ-демократовъ, не будь у меня вѣры въ Бога и лучшую будущность, я бы не пожелалъ продлить мое существованіе даже еще на одинъ лишній день..." [1]).

Христіанское, евангелическое настроеніе въ такой степени господствовало у Бисмарка, что будучи вообще толерантнымъ въ дѣлахъ догмы, онъ однако еще въ первомъ соединенномъ ландтагѣ высказывался противъ неограниченной эмансипаціи евреевъ: „я не врагъ евреевъ; при извѣстныхъ условіяхъ я ихъ даже люблю и готовъ предоставить имъ всѣ права, за исключеніемъ однако права занимать въ *христіанскомъ государствѣ высшія государственныя должности*... Признаюсь, я бы чувствовалъ себя глубоко удрученнымъ, лишился бы той радости и прямаго чувства чести, съ которымъ выполняю теперь мои обязанности въ отношеніи государства, если бы долженъ былъ повиноваться еврею—какъ представителю священнаго величества короля" [2]).

Неизмѣнное религіозное чувство не покидало Бисмарка въ теченіе всей его политической дѣятельности; еще въ 1864 г. (16 мая) онъ писалъ изъ Берлина: „чѣмъ болѣе я работаю на полити-

---

[1]) Р. 9 Октября 1878 г.

[2]) Р. 15 Іюля 1847 г.

ческомъ поприщѣ, тѣмъ менѣе вѣрю въ силу *человѣческихъ* расчетовъ" [1]).

Въ 1872 г. при обсужденіи въ прусской палатѣ депутатовъ законопроекта о школьной инспекціи, когда одинъ изъ членовъ партіи центра Маллинкродтъ упрекнулъ Бисмарка въ измѣнѣ своимъ прежнимъ взглядамъ на отношеніе религіи къ государству, онъ отвѣчалъ: „Депутатъ напомнилъ о рѣчахъ произнесенныхъ мною 23 года тому назадъ, въ 1849 г., о моихъ христіанскихъ мысляхъ, высказанныхъ въ то время, но и теперь я держусь тѣхъ же самыхъ воззрѣній, исповѣдую ихъ какъ публично и открыто, такъ и у себя въ домѣ. Моя живая евангелическая христіанская вѣра обязываетъ меня оберегать мой высокій постъ для блага моей родины, служенію которой самъ Богъ меня предназначилъ..." [2]).

„Я думаю, что служу моему Богу, если служу королю, на которомъ лежитъ долгъ, возложенный Богомъ, долгъ ограждать свой народъ отъ чуждаго ему, иноземнаго (римско-католическаго) гнета" [3]).

Но какъ ни искренни и неизмѣнны были религіозныя убѣжденія Бисмарка, онъ однако полагалъ большое различіе между религіозною догмою и личною вѣрою, между господствомъ церкви и независимостью государства въ принадлежащей ему свѣтской сферѣ. Поэтому, когда католическое духовенство, сосчитавъ свои силы въ объединенной

---

[1]) Bismarckbriefe, S. 167 (Adressat ungenannt).
[2]) Р. 10 Февраля 1872 г.
[3]) Р. 16 Марта 1875 г.

германской имперіи и образовавъ многочисленную политическую партію, пожелало пользоваться вліяніемъ въ области мірской, сдерживать и направлять политическое развитіе государства, тогда Бисмаркъ сталъ на высоту независимаго, проницательнаго государственнаго человѣка и вступилъ въ столь рѣшительную и рѣзкую борьбу съ папою и католическимъ духовенствомъ, какой еще не было въ Пруссіи и Германіи со временъ реформаціи.

Самую обязанность охранять независимость и суверенитетъ своего государства отъ мірскихъ притязаній церкви Бисмаркъ объяснялъ своею вѣрою. Христіанская вѣра, говорилъ онъ, повелѣваетъ мнѣ охранять основы того государства, на стражѣ котораго я стою. Правительство должно ограничить притязанія папства, иначе государство и церковь не найдутъ мѣста другъ подлѣ друга. Мы требуемъ взаимнаго уваженія, если же партія центра атакуетъ насъ, то я буду у бреши, ибо считаю долгомъ оберегать государство какъ со стороны республиканскихъ, такъ и конфессіональныхъ баррикадъ [1]).

Происхожденіе борьбы съ католическою церковію Бисмаркъ объяснялъ весьма обстоятельно, на основаніи документовъ, въ своихъ рѣчахъ, сказанныхъ имъ въ прусской палатѣ господъ (6 марта 1872 г.) и въ германскомъ рейхстагѣ (5 декабря

---

[1]) Рѣчи 30 Января и 10 Февраля 1872 г. Въ томъ же духѣ высказывался Бисмаркъ въ своей рѣчи 16 Марта 1875 г., при обсужденіи законопроекта о прекращеніи содержанія и вообще государственныхъ вспомоществованій какъ епископамъ, такъ и прочимъ членамъ римско-католическаго духовенства.

1874 г.). „Мы пользовались“, говорилъ онъ, „полнымъ конфессіональнымъ миромъ, пока Пруссія съ своею лютеранскою династіею не вступила на путь могущественнаго политическаго развитія. Но уже въ 1866 г. этотъ миръ поколебался послѣ побѣды надъ Австріею, которая служила въ Германіи главною опорою католическому вліянію. Замѣтивъ на горизонтѣ будущую евангелическую имперію, католическая церковь заволновалась, и римское духовенство, предвидя войну съ Франціею, заранѣе старалось возбудить среди насъ внутреннюю борьбу; самая война 1870 г. предпринята была французами съ одобренія римскихъ политиковъ и іезуитовъ. Послѣ побѣды надъ Франціею католическая церковь окончательно потеряла спокойствіе, когда Германія, руководимая лютеранскою династіею, пріобрѣла серіозный вѣсъ въ дѣлахъ Европы“.

Возникшій у насъ споръ, утверждалъ Бисмаркъ, характеризуя столкновеніе государства съ церковью, есть главнымъ образомъ политическій, а не конфессіональный; передъ нами не борьба вѣры и безвѣрія, а древняя битва властей—свѣтской и духовной, наполняющая собою всю исторію Германіи вплоть до паденія старой имперіи. Въ настоящее время, также какъ и прежде, священникъ борется съ королемъ, папа съ германскимъ императоромъ. Слѣдуя своимъ вѣковымъ завѣтамъ, папа стремится къ безграничному преобладанію, желаетъ наложить руку на права монарха, покончить съ евангелическою Пруссіею и нашими конституціонными учрежденіями. Для достиженія своихъ цѣлей онъ поль-

зуется обширными конгрегаціями, располагаетъ цѣлою арміею священниковъ, овладѣвшихъ школою, образованіемъ, имѣетъ въ Пруссіи особую прессу, обратилъ епископовъ въ подчиненныхъ себѣ префектовъ, которыхъ назначаетъ и смѣщаетъ, сдѣлалъ членовъ нашего католическаго департамента своими легатами, охраняющими его противъ короля. Подъ вліяніемъ и руководствомъ папы у насъ образовалась извѣстная политическая партія центра, опирающаяся на католическое духовенство и польскихъ сепаратистовъ; она угрожаетъ государству гражданскою войною, стремится воспрепятствовать упроченію германскаго единства; она желаетъ создать въ Германіи два политическихъ учрежденія, изъ которыхъ одно, подъ управленіемъ центра, повиновалось бы иностранному прелату, другое же оставалось бы подчиненнымъ императору. Партія центра заключаетъ союзы съ фракціями, враждебными имперіи и Пруссіи, возводитъ французовъ въ единственныхъ защитниковъ католицизма въ Германіи, находится въ связяхъ даже съ женевскими изданіями. Наше католическое духовенство прямо агитируетъ противъ государства, вступаетъ въ сношенія съ анархическими иностранными элементами, возбуждаетъ населеніе верхней Силезіи противъ достаточныхъ (не католическихъ) классовъ, „вѣчныхъ враговъ народа, живущихъ его потомъ и кровію“, оно поддерживаетъ политическій сепаратизмъ и польскій языкъ, хорошо понимая, что простой человѣкъ, ограниченный узкими предѣлами лишь одного языка, легко подчиняется руководству своего священника.

Успѣхъ французскаго реванша подготовляется на германской почвѣ католическимъ духовенствомъ, руководимымъ изъ Рима, Парижа, Женевы, Брюсселя; оно стремится вызвать въ Германіи религіозныя волненія съ цѣлью парализовать единство нѣмецкихъ силъ и облегчить побѣду Франціи, которая въ благодарность за содѣйствіе церкви поможетъ клерикаламъ возстановить свѣтское господство папы.

Такое положеніе вещей не можетъ быть терпимо; конечно, государство немыслимо безъ Бога, въ особенности то, во главѣ котораго стоитъ король изъ дома Гогенцоллерновъ; мы, послѣдователи евангелическаго вѣроученія, желаемъ, чтобы каждое исповѣданіе было свободно въ своей вѣрѣ, желаемъ жить въ мирѣ и согласіи съ католиками; ихъ догма, не признаваемая нами, должна быть одинаково священна, какъ для нашихъ согражданъ, такъ и для правительствъ; однако, пусть они не забываютъ, что мы живемъ въ государствѣ, гдѣ каждая религія пользуется равными правами, но ни одной не дозволяется вмѣшиваться и господствовать въ чуждой ей государственной области; мы уважаемъ вѣру католиковъ, но не потерпимъ владычества папы. „Онъ, даже не преемникъ Петра:—послѣдній грѣшилъ и горько оплакивалъ свои прегрѣшенія;—нельзя ожидать того же отъ непогрѣшимаго папы".

Поэтому мы должны найти и установить такое разграниченіе властей, духовной и свѣтской—государственной, которое не препятствовало бы существованію послѣдней, ибо ей *„въ этомъ мірѣ*

принадлежитъ преобладаніе и первенство" [1]).

Для достиженія этой цѣли Бисмаркъ въ теченіе цѣлаго ряда лѣтъ предлагалъ и осуществлялъ различныя мѣры. Въ 1871 г. королевскимъ приказомъ 8 іюля ему удалось упразднить католическій департаментъ при прусскомъ министерствѣ вѣроисповѣданій. Въ 1872 г. въ прусскомъ ландтагѣ прошелъ законъ о школьной инспекціи (11 марта), который подчинялъ государственному надзору всѣ общественныя и частныя образовательныя и воспитательныя учрежденія Пруссіи и предоставлялъ правительству право назначать, смѣщать и контролировать инспекторовъ школъ. Въ 1873 г. 5 апрѣля послѣдовало ограниченіе 15-го и 18-го §§ прусской конституціи, коими обезпечивалась церкви (какъ евангелической, такъ и католической) свобода самоуправленія, распоряженія своимъ имуществомъ, право назначенія священно-и церковнослужителей и право сношенія религіозныхъ обществъ съ ихъ духовнымъ начальствомъ. Законъ 5 апрѣля, ограничивая самостоятельность церкви, ставилъ ее въ зависимость отъ государства, предоставляя послѣднему право издавать, въ законодательномъ порядкѣ, обязательныя предписанія, касавшіяся предварительной подготовки, назначенія, смѣны и наложенія дисциплинарныхъ взысканій на духовенство. Въ томъ же 1873 г. были введены извѣстные майскіе законы [2]).

[1]) Рѣчи 30-го Января, 9-го, 10-го, 13-го Февраля и 6-го Марта 1872 г.; 10-го Марта, 24-го Апрѣля и 17-го Декабря 1873 г.; 14-го и 16-го Апрѣля 1875 г.

[2]) Законъ 11 Мая 1873 г. потребовалъ отъ будущихъ священниковъ, чтобы они подвергались публичному испытанію

Въ слѣдующемъ 1874 г. закономъ 9 марта, при содѣйствіи Бисмарка, хотя и противъ его убѣжденія [1]), былъ введенъ въ Пруссіи гражданскій бракъ, распространенный (6 февраля 1875 г.) на всю имперію.

Но когда ограничительные майскіе законы оказались недостаточными, когда папа въ грозной энцикликѣ 5 февраля 1875 г. объявилъ ихъ „ничтожными", „недостойными благороднаго народа" и „скорѣе годными для рабовъ", тогда прусское правительство и прусскій ландтагъ отвѣтили ему прекращеніемъ всѣхъ государственныхъ субсидій, выдаваемыхъ римской церкви (22 апрѣля 1875 г.), закрытіемъ почти всѣхъ монастырей (31 мая 1875 г.), окончательной отмѣной вышеуказанныхъ параграфовъ (15-го и 18-го) прусской конституціи (18 іюня 1875 г.) и смѣщеніемъ цѣлаго ряда епископовъ, отказавшихъ государству въ повиновеніи.

въ государственныхъ экзаменаціонныхъ коммиссіяхъ (Kulturexamen) и возложилъ на епископовъ обязанность заблаговременно оповѣщать (Anzeigepflicht) оберъ-президента провинціи объ избранномъ ими кандидатѣ на духовную должность, причемъ оберъ-президентъ могъ протестовать въ томъ случаѣ, если бы оказались фактическія данныя, дающія право предполагать, что рекомендуемое лицо будетъ противодѣйствовать законамъ или распоряженіямъ государства или же нарушать общественное спокойствіе; законъ 13 Мая 1873 г. установилъ предѣлы церковной подсудности и наказаній, налагаемыхъ церковію, а законъ 12 Мая того же года ограничилъ папскую юрисдикцію и епископскую дисциплинарную власть; при этомъ на основаніи закона 12 Мая въ Берлинѣ учреждался королевскій судъ по церковнымъ дѣламъ, по приговору котораго духовенство, въ томъ числѣ и епископы, могло быть лишаемо занимаемыхъ имъ должностей.

[1]) См. упомянутую рѣчь 15 Ноября 1849 г.

Бисмаркъ, поддерживаемый въ своей борьбѣ съ клерикалами всѣми либеральными партіями, былъ увѣренъ въ своемъ торжествѣ и заявилъ въ рейхстагѣ 14 мая 1872 г., что „не пойдетъ въ Каноссу ни тѣломъ, ни душою"; однако онъ встрѣтилъ оппозицію столь могущественную, что, не смотря на свою желѣзную волю, долженъ былъ позднѣе пойти на уступки и даже искать примиренія съ папою.

Вирховъ однажды (1881 г.) упрекнулъ его за такую непослѣдовательность, Бисмаркъ отвѣчалъ: „я не веду безцѣльной борьбы, уподобляясь политическому забіякѣ. Моя цѣль—миръ, и если я вижу, что онъ не невозможенъ, то моя прямая обязанность заключается въ томъ, чтобы его добиться" [1]).

Государственная власть.

Государство, по мнѣнію Бисмарка, предполагаетъ такую государственную власть, которая органически вытекала бы изъ историческихъ основаній народа, олицетворяя собою единство національной жизни, служа ея нуждамъ, цѣлямъ и задачамъ и располагая необходимою для ихъ осуществленія силою и свободою дѣйствій.

По его мысли, наилучшія политическія организаціи, выражающія извѣстный типъ государственной власти, суть тѣ, которыя не измышляются, а возникаютъ естественно-историческимъ путемъ, сообразно дѣйствительнымъ потребностямъ своего об-

---

[1]) Busch, Reichskanzler. I B., S, 102—103.

щества и времени, хотя бы онѣ и заключали въ себѣ теоретическія погрѣшности [1]).

„Я придаю“, говорилъ Бисмаркъ въ германскомъ рейхстагѣ въ 1881 г., „второстепенное значеніе тому, какова сама конституція, либеральна-ли она, реакціонна или же консервативна; все это для меня на второмъ планѣ и есть только роскошь обстановки, стоящая на очереди лишь тогда, когда уже прочно отстроено само зданіе.... Бываютъ времена, когда нуженъ либеральный режимъ, бываютъ времена, когда необходима диктатура; все измѣняется, въ этомъ мірѣ ничего нѣтъ вѣчнаго“ [2]). „Исторія показываетъ намъ самыя блестящія, если и не самыя счастливыя и плодотворныя эпохи подъ владычествомъ абсолютизма, хотя очень часто мы встрѣчаемъ примѣры продолжительнаго расцвѣта и могущества тамъ, гдѣ господствовала наслѣдственная аристократія...“ [3]).

Естественно, что государственная власть—какъ выраженіе народной жизни, не можетъ быть ни выдѣляема изъ народа, ни враждебна ему, ни равнодушна къ его правамъ. Это было вполнѣ ясно высказано Бисмаркомъ въ 1873 г., когда депутатъ Ласкеръ, жалуясь въ германскомъ рейхстагѣ на медленное разсмотрѣніе въ союзномъ совѣтѣ новаго законопроекта о печати, упрекнулъ канцлера въ нерадѣніи къ *„правамъ народа“*. „Напрасно, го-

---

[1]) См. рѣчи 11 Марта 1867 г., 13 Марта 1877 г. и 5 Марта 1878 г.

[2]) Р. 24 Февраля 1881 г.

[3]) Р. 24 Октября 1849 г.

спода", отвѣчалъ Бисмаркъ, „присвоиваете вы себѣ исключительное право представлять *народъ, пользоваться его качествами*... Напрасно стараетесь вы сообщить популярный характеръ только себѣ и своимъ частнымъ усиліямъ и наоборотъ—изобразить усилія правительства, какъ нѣчто враждебное народу или безразличное для него. Это совершенно ложно... Мы всѣ—народъ. Правительства вытекаютъ изъ народа, возвращаются къ нему и составляютъ его часть. Я не допускаю остракизма, *оскорбительнаго* исключенія власти и ея представителей изъ народа, различія между правительствомъ и народомъ, между правами правительства и правами народа... Развѣ защита территоріи и финансовые законы—не законы народа? Развѣ постройка крѣпостей, ограждающихъ страну отъ вражескихъ нападеній, не есть право народа? Развѣ бюджетныя права—не права народа? Или вы подъ правами *народа* разумѣете только наступательное оружіе, направленное противъ правительства" [1])?

Но вмѣстѣ съ тѣмъ Бисмаркъ былъ рѣшительнымъ противникомъ произвольныхъ, измѣнчивыхъ демократическихъ движеній и всегда горячо возражалъ тѣмъ, которые основывали свои требованія на народной волѣ: „Кто изъ васъ, господа", говорилъ онъ въ 1849 г. въ прусской палатѣ депутатовъ, „знаетъ въ точности чувства и помыслы народа, кто изъ васъ съ достовѣрностью можетъ доказать, что такова именно воля народа? Въ послѣдніе годы въ высшей степени злоупотребляютъ словомъ на-

[1]) Р. 16 Іюня 1873 г.

родъ; каждый разумѣетъ подъ нимъ то, что ему наиболѣе соотвѣтствуетъ, обыкновенно ту кучку людей, которую онъ успѣваетъ убѣдить въ правильности своихъ воззрѣній“ [1]).

Истиннымъ и полнымъ выразителемъ народной воли можетъ быть только государственная власть и тотъ ея представитель, кому она вручена судьбами исторіи и волею Бога. „Принципіальный споръ“, сказалъ Бисмаркъ въ 1849 г. (при обсужденіи въ прусской палатѣ депутатовъ той части проектированнаго ею адреса королю, гдѣ заключалось ходатайство о помилованіи всѣхъ политическихъ преступниковъ, начиная съ 18-го марта 1848 г.), „поколебавшій въ настоящее время Европу въ ея основаніяхъ, не допускаетъ примиренія. Борящіеся принципы основаны на противоположныхъ началахъ, изъ которыхъ одно исключаетъ другое. Одинъ изъ нихъ, повидимому, признаетъ источникомъ права волю народа, въ дѣйствительности же кулачное право баррикадъ; другой основывается на Богомъ установленной власти, на власти Божіею милостью и ищетъ преуспѣянія въ органическомъ развитіи законнаго, конституціонно существующаго порядка. Первый считаетъ всякаго рода мятежниковъ героическими борцами за истину, свободу и право, для втораго они бунтовщики, которые при извѣстныхъ условіяхъ могутъ быть помилованы. Этотъ споръ можетъ быть разрѣшенъ не парламентскими дебатами и не большинствомъ голосовъ, а самимъ Богомъ, руководя-

[1]) Р. 21 Марта 1849 г.

щимъ судьбами битвъ; рано или поздно онъ броситъ въ этой борьбѣ мѣдную кость рѣшенія" [1]).

Исполняя свое высшее назначеніе, отвѣчая за свои дѣйствія предъ Богомъ и исторіею, государственная власть должна стоять надъ всѣми партіями и частными интересами, одинаково охраняя всѣхъ, обнаруживая господство и независимость въ своихъ рѣшеніяхъ. „Великая держава", замѣтилъ Бисмаркъ въ прусской палатѣ господъ, „не управляется согласно воззрѣніямъ той или иной партіи; правительство обозрѣваетъ всѣ партіи и интересы, существующіе въ странѣ, и, взвѣсивъ всю совокупность ихъ, опредѣляетъ свою дѣятельность" [2]).

Разумная власть стремится „предоставить свободу каждому индивидууму, каждой маленькой сферѣ, даже самой узкой, конечно, на сколько это совмѣстимо съ государственнымъ порядкомъ" [3]).

Бисмаркъ убѣжденъ, какъ замѣчаетъ Бушъ, что „ничто такъ хорошо въ конституціонныхъ государствахъ не защищаетъ интересы слабыхъ, какъ сильная монархическая власть, стоящая на ряду съ народнымъ представительствомъ, обыкновенно фанатически преданнымъ моднымъ доктринамъ, и наоборотъ, въ дѣйствительности, никто не попираетъ истинную свободу болѣе демократовъ, дѣйствующихъ съ свойственной имъ нетерпимостью,

---

[1]) Р. 22 Марта 1849 г.

[2]) Р. 15 Января 1867 г.

[3]) Р. 2 Мая 1871 г.

несправедливостью и жаждою господства, хотя на ихъ знамени и начертана свобода“ [1]).

Починъ развитія государственнаго порядка, по мнѣнію Бисмарка, которое онъ высказывалъ еще въ первомъ соединенномъ ландтагѣ (при возбужденіи вопроса о періодичности его собраній, не обезпеченной королевскимъ патентомъ 3-го февраля 1847 г.), слѣдуетъ предоставить коронѣ, избѣгая при этомъ даже тѣни какого либо вынужденія; правительство должно быть свободно, только дѣйствуя добровольно, оно можетъ создать прочное конституціонное устройство [2]).

„Съ правительствомъ нельзя обращаться какъ съ вреднымъ животнымъ, связывая его возможно туже и налагая на него цѣпи, съ цѣлію лишить всякой свободы дѣйствій, изъ опасенія, что оно сейчасъ же злоупотребитъ ею. Напротивъ, правительство должно быть разсматриваемо какъ коллективное существо, одаренное разумомъ, тѣсно и всесторонне связанное съ процвѣтаніемъ страны. Стѣсняя его свободу, тѣмъ самымъ препятствуютъ ему заботиться о благѣ и безопасности государства“... [3]). „Одна изъ фракцій этого собранія“, сказалъ Бисмаркъ въ первомъ соединенномъ ландтагѣ въ 1847 г. (при обсужденіи желѣзно-дорожнаго займа, который испрашивался королевскимъ посланіемъ), „желаетъ обратить свой вотумъ и свое право согласія на заемъ въ орудіе противъ правительства,

---

1) Busch, Reichskanzler, I B., S. 23—24.
2) Р. 1 Іюня 1847 г.
3) Р. 9 Февраля 1872 г.

въ средство вынужденія его къ уступкамъ, она желаетъ пользоваться какъ бы правомъ удержанія кредита, пока не уступитъ правительство. Но послѣднее отказывается вступать въ подобныя сдѣлки и покупать матеріальныя средства послабленіемъ своей власти. Что бы сказали, какая бы поднялась буря, если бы въ свою очередь правительство, дѣйствуя аналогично, заявило, что оно предоставитъ или лишитъ извѣстную провинцію тѣхъ или иныхъ административныхъ благъ въ зависимости отъ того, какъ будутъ вотировать ея представители по политическимъ вопросамъ. Какъ бы заклеймили такое поведеніе правительства“ [1]).

Таковы немногія, довольно отрывочныя воззрѣнія Бисмарка на общія основы и задачи государственной власти. Но и въ этихъ краткихъ чертахъ обнаруживается весьма отчетливо понятіе Бисмарка объ указанномъ предметѣ. Отбросивъ частные факты и своеобразные доводы, которыми онъ объясняетъ и доказываетъ свою мысль, мы видимъ ясно, что Бисмаркъ стоитъ въ этомъ вопросѣ на той-же почвѣ, что и приведенные нами (во 2-омъ отдѣлѣ, въ главѣ VII о государствѣ и государственной власти, стр. 124—131) германскіе публицисты, въ особенности Шталь и Штейнъ. Для него, какъ и для послѣднихъ, государство есть единство цѣлаго народа, выработанное жизнію и трудомъ поколѣній, съ опредѣленнымъ національнымъ ха-

---

[1]) Р. 7—8 Іюня 1847 г.; тѣ же мысли см. Р. 21 Мая 1869 г.

рактеромъ и призваніемъ во всемірной исторіи; государственная власть, правительство выростаетъ вмѣстѣ съ государствомъ, по закону природы и божескому учрежденію, поэтому истинная власть есть только та, которая вручена судьбами исторіи и божественнымъ изволеніемъ. Для него, какъ и для послѣднихъ, государственная власть есть верховное и лучшее олицетвореніе народной жизни, но не простой итогъ индивидуальныхъ волей или агентъ и посредникъ, вступающій въ сдѣлки съ своими довѣрителями; она есть самостоятельная, живая и разумная сила, опредѣляющая свою дѣятельность свободно, на основаніи всѣхъ интересовъ и цѣлей общества, какъ настоящихъ такъ и будущихъ. Возвышаясь надъ узкими и своекорыстными цѣлями отдѣльныхъ лицъ, она охраняетъ слабыхъ, сдерживаетъ сильныхъ и требуетъ отъ всѣхъ службы для исполненія историческаго призванія своего народа. Къ этому слѣдуетъ присоединить, что во взглядахъ своихъ на государство и государственную власть, Бисмаркъ оставался наиболѣе цѣльнымъ и послѣдовательнымъ, служа первому съ мужествомъ и вѣрностію до конца своей политической дѣятельности.

Королевская власть.

Несравненно полнѣе и реальнѣе высказывается Бисмаркъ о представителѣ государственной власти, монархѣ, королѣ прусскомъ, а позднѣе императорѣ германскомъ. Охранѣ монарха противъ революціонныхъ движеній онъ посвящаетъ самые ранніе годы своей политической дѣятельности, а потомъ защи-

щаетъ его отъ притязаній и напора парламентаризма.

Высказываясь о королѣ, Бисмаркъ держится началъ національно-историческихъ и тѣхъ опредѣленныхъ точныхъ предѣловъ, которые были установлены прусскою конституціею 1850 г. Никакого отступленія отъ нихъ онъ не допускалъ, никакой уступки общимъ конституціоннымъ ученіямъ не дѣлалъ и даже утверждалъ, что иное направленіе, не соотвѣтствуя исторіи и духу Пруссіи, повредило бы самому призванію ея и будущимъ судьбамъ германской имперіи.

„Слова Божіею милостію, прибавляемыя монархами къ своему титулу, для меня не звукъ пустой", говорилъ Бисмаркъ въ 1847 г. въ первомъ соединенномъ ландтагѣ, „въ этихъ словахъ я вижу признаніе того, что государи желаютъ пользоваться врученнымъ имъ отъ Бога земнымъ скипетромъ согласно его волѣ" [1]).

Позже, въ 1849 г. въ прусской палатѣ депутатовъ онъ замѣтилъ: „вопреки весьма распространенному предразсудку, что конституціонный король не можетъ быть королемъ Божіею милостію, я думаю, что у насъ онъ именно таковъ (er ist es gerade recht)" [2]).

Недовольный королевскимъ посланіемъ 1848 г., уступчивостію монарха, вызванной мартовскими волненіями, его обѣщаніемъ даровать конституціонные законы, прерывавшіе, по мнѣнію Бисмарка, посте-

---

[1]) P. 15 Іюня 1847 г.
[2]) P. 22 Марта 1849 г.

пенное развитіе существовавшаго въ то время въ Пруссіи сословно-государственнаго порядка и открывавшіе просторъ для демократическихъ притязаній, онъ отказался присоединиться къ адресу втораго соединеннаго ландтага, выражавшаго королю благодарность за возвѣщенныя имъ преобразованія. „Прошедшее“, сказалъ Бисмаркъ, „погребено, сама корона посыпала гробъ его землею; я принимаю совершившійся фактъ, понуждаемый къ тому обстоятельствами, но не могу радоваться и благодарить за то, что, на мой взглядъ, по меньшей мѣрѣ, есть ложная дорога“ [1]).

Божественное происхожденіе власти прусскаго монарха и независимость его положенія Бисмаркъ горячо охранялъ отъ всякихъ революціонныхъ вліяній и демократическихъ доктринъ. Въ 1849 г., когда въ прусской палатѣ депутатовъ, по предложенію докладчика коммиссіи барона Винке, обсуждался вопросъ о принятіи королемъ императорской короны, на *началахъ*, установленныхъ франкфуртскою конституціею, Бисмаркъ, энергично возставая противъ этого, говорилъ: „франкфуртское собраніе предлагаетъ нашему королю императорскую корону и вмѣстѣ съ тѣмъ приноситъ намъ въ даръ принципъ народнаго суверенитета, предоставляя ему только задерживающее veto и обращая его въ своего ленника“... „Но я считаю совершенно несоотвѣтствующимъ нашей задачѣ поддерживать франкфуртскую похоть самодержавія... желаю, чтобы Пруссія оставалась Пруссіею и убѣжденъ, что лишь

[1]) Р. 2 Апрѣля 1848 г.

въ такомъ случаѣ она будетъ въ состояніи осуществить германское единство путемъ, избраннымъ правительствомъ“ [1]).

Въ такомъ же духѣ высказывался Бисмаркъ въ томъ же 1849 г., во время разсмотрѣнія въ прусской палатѣ депутатовъ союзнаго договора (уніи) трехъ королей (прусскаго, саксонскаго и гановерскаго): „насъ охраняло до сихъ поръ специфически прусское... Народъ вовсе не желаетъ, чтобы его прусское королевство расплылось въ гниломъ броженіи южно-германскаго своеволія; онъ вѣренъ не бумажному союзному президіуму, не совѣту государей, а живому и свободному королю прусскому, наслѣднику своихъ отцовъ... Мы всѣ желаемъ, чтобы прусскій орелъ, охраняя и властвуя, простиралъ свои крылья отъ Мемеля до Доннерсберга, но мы желаемъ его свободы; мы не хотимъ, чтобы онъ былъ скованъ новымъ ратисбоннскимъ сеймомъ, чтобы его крылья были подрѣзаны нивелирующими ножницами, взятыми изъ Франкфурта. Мы пруссаки, желаемъ остаться пруссаками..., и я надѣюсь, что съ Божіею помощію мы будемъ еще пруссаками тогда, когда уже давно позабудется этотъ кусокъ бумаги (франкфуртская конституція), какъ поблекшій осенній листъ“ [2]).

„Прусскій народный духъ глубоко монархиченъ“, говорилъ Бисмаркъ въ 1864 г., въ періодъ финансовой борьбы съ палатою депутатовъ, „...припомните письмо Фридриха Вильгельма I къ одному

[1]) Р. 21 Апрѣля 1849 г.
[2]) Р. 6 Сентября 1849 г.

изъ членовъ провинціальнаго собранія восточной Пруссіи, припомните его выраженіе: „я разрушаю дворянское nie pozwalam и утверждаю королевскій суверенитетъ, какъ un rocher de bronze“. „Господа, эта скала стоитъ крѣпко и понынѣ; она образуетъ основаніе прусской исторіи, прусской славы, прусскаго величія, прусскаго конституціоннаго устройства, и вы не сокрушите ее ни вашею національною уніею [1]), ни вашими резолюціями и liberum veto“ [2]).

Бисмаркъ полагалъ, что великія національныя задачи достигаются не порывистыми и измѣнчивыми увлеченіями народныхъ массъ и партійныхъ вождей, а соотвѣтственными національными усиліями, трудомъ, „желѣзомъ и кровію“ [3]). Такими путями и было добыто германское единство и императорство, и тогда Бисмаркъ съ тою же послѣдовательностью и энергіею утверждалъ независимость и господство имперской власти.

Сообразно вышеизложеннымъ взглядамъ на королевскую власть, Бисмаркъ во всѣхъ случаяхъ отстаивалъ право короля на верховное руководство дѣлами своего государства и неустанно боролся съ стремленіемъ народнаго представительства расширить и возвысить свое положеніе. „Прусскіе монархи добровольно уступили народу часть своихъ

---

[1]) Національный союзъ былъ основанъ во Франкфуртѣ 16 Сентября 1859 г. для достиженія общей германской конституціи и федеральнаго парламента.

[2]) Р. 22 Января 1864 г.

[3]) См. рѣчь 30 Сентября 1862 г.

правъ, и мы не вправѣ вынуждать ихъ къ дальнѣйшимъ уступкамъ", сказалъ онъ въ соединенномъ ландтагѣ 1847 г., когда большинство собранія требовало узаконенія періодичности его созыва [1]).

„Нельзя вручать", замѣтилъ Бисмаркъ въ 1849 г., при ревизіи прусской конституціи, „неограниченное распоряженіе прусскою страною и населеніемъ парламенту, выходящему изъ выборной лотереи, изъ случайностей избирательной игры" [2]).

„Сохраните, господа", заявилъ Бисмаркъ въ 1863 г. (при обсужденіи въ прусской палатѣ депутатовъ адреса королю, заключавшаго въ себѣ жалобы на неконституціонный образъ дѣйствій его министровъ и просьбу возвратиться къ конституціонному порядку вещей), „тѣ права, которыя вамъ предоставлены по конституціи, ихъ не тронутъ; но, если вы попытаетесь выйти изъ этихъ предѣловъ, пожелаете расширить вашу роль и ограничить власть короля, то встрѣтите энергическое противодѣйствіе... Прусская корона еще не выполнила своей миссіи, еще не созрѣла на столько, чтобы превратиться въ простой орнаментъ вашего конституціоннаго зданія, въ безжизненное колесо парламентарнаго механизма" [3]).

Весьма важно при этомъ данное Бисмаркомъ (три года спустя, въ палатѣ депутатовъ) объясненіе о предѣлахъ прусской королевской власти по поводу предложенія Вирхова (3-го февраля 1866 г.)

[1]) Р. 1 Іюня 1847 г.
[2]) Р. 24 Сентября 1849 г.
[3]) Р. 27 Января 1863 г.

признать недѣйствительнымъ личное присоединеніе Лауенбурга [1]) къ прусской коронѣ на томъ основаніи, что по § 55 прусской конституціи король не можетъ быть главою иностранной имперіи безъ согласія палатъ, и такъ какъ само завоеваніе Лауенбурга совершено было при участіи прусскихъ войскъ, а присоединеніе налагаетъ на Пруссію извѣстное бремя расходовъ по охранѣ и администраціи Лауенбурга.

Бисмаркъ, во время преній, возникшихъ по этому вопросу, доказывалъ, что Лауенбургъ не есть ни империя, ни иностранная территорія, а владѣніе нѣмецкое, что король уплатилъ выкупную сумму не изъ государственной казны и что по самому существу конституціи онъ имѣетъ полное право предпочитать унію личную реальной. „Вы смѣшиваете, господа,“ продолжалъ Бисмаркъ, „бельгійскую конституцію съ прусскою; послѣдняя не заключаетъ въ себѣ § 78 первой, гласящаго, что король не имѣетъ другой власти, кромѣ той, которая ему присвоена этой конституціею или же закономъ, установленнымъ на ея основаніи. Этой статьи недостаетъ прусской конституціи и потому его величество прусскій король имѣетъ у насъ всѣ тѣ права, которыя не уступлены и не перенесены на другіе государственные органы точнымъ опредѣленіемъ закона; къ этимъ правамъ принадлежитъ без-

---

[1]) По Гаштейнскому договору Австрія уступила свою часть Лауенбурга прусскому монарху за особое вознагражденіе въ размѣрѣ 1,875 т. талеровъ, выданныхъ изъ частной кассы короля.

спорно и право располагать плодами побѣдъ, одержанныхъ королевскими войсками; мало того, вы дѣлаете крупную ошибку, отдѣляя короля отъ государства, подобное раздѣленіе невозможно въ Пруссіи ни фактически, ни юридически и политически" [1]). Прусская палата депутатовъ не убѣдилась однако доводами Бисмарка и большинствомъ 251 противъ 44 голосовъ согласилась съ предложеніемъ Вирхова. Но король не принялъ во вниманіе этого постановленія палаты, и личная унія съ Лауенбургомъ продолжалась еще 10 лѣтъ т. е. до 1876 г., когда состоялось полное включеніе его въ составъ Пруссіи.

Основываясь на началахъ прусской конституціи 5 декабря 1848 г., Бисмаркъ утверждалъ, что призваніе прусской палаты депутатовъ заключается не въ томъ, чтобы управлять страною посредствомъ адресовъ, мнѣній и чувствъ и чтобы во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда королевское правительство пользуется правами короны, открывать по немъ непрерывный огонь адресовъ и выраженій недовѣрія до тѣхъ поръ, пока министерство не спуститъ флагъ. „Если бы правительство подчинилось подобной тактикѣ, то оно тѣмъ самымъ признало бы, что исполнительная власть перешла въ руки второй палаты, что королевскій домъ Гогенцоллерновъ передалъ свои конституціонныя права палатскому большинству и что монарху оставлены лишь внѣшніе знаки его власти. Быть можетъ, многіе и сочли бы это совершенно конституціоннымъ, но я считаю таковымъ лишь то, что согласуется съ нашими основными

[1]) Р. 3 Февраля 1866 г.

государственными узаконеніями. Пускай что угодно считаютъ конституціоннымъ во Франціи, Бельгіи, Ангальтъ-Дессау; у насъ же конституціонно лишь то, что опирается на прусскую конституцію“ [1]).

Въ чемъ же заключаются эти спеціальныя основы и особенности прусской конституціи по воззрѣніямъ Бисмарка? Онъ полагаетъ, что конституція Пруссіи является выраженіемъ ея монархическихъ традицій, что она была дарована народу не потому, чтобы у короля не доставало силъ для сопротивленія, а потому что такова была его воля. Этою конституціею король поставилъ извѣстные предѣлы своей власти, но остается по прежнему главою и вождемъ своего народа и правитъ самъ своею страною конституціонно-самостоятельно [2]).

„Въ нашей конституціи“, говорилъ Бисмаркъ въ 1881 г., „нѣтъ фразы о непогрѣшимости короля (the king can do no wrong), ловко придуманной англійскою аристократіею (въ 1688 г.) для упроченія собственнаго владычества. Ибо если король не можетъ погрѣшать, творить неправое, то въ дѣйствительности онъ не можетъ ничего дѣлать, онъ обращенъ въ простое орудіе, на него наложенъ секвестръ; оставивъ за королемъ его абсолютизмъ, аристократическій англійскій парламентъ наложилъ свою руку на королевскую подпись, овла-

---

[1]) Р. 21-го Апрѣля 1849 г.; тѣ же мысли см. упомянутую рѣчь 27-го Января 1863 г.

[2]) См. рѣчи: 1-го Іюня 1847 г., 24-го Сентября 1849 г. и 22-го Января 1864 г; см. также королевскій рескриптъ 4-го Января 1882 г.

дѣлъ ею и сталъ между монархомъ и народомъ" [1]).

По мнѣнію Бисмарка (нашедшему свое полное выраженіе какъ въ королевскомъ рескриптѣ 4 января 1882 г., такъ и въ рѣчи канцлера, сказанной въ засѣданіи рейхстага 24 января 1882 г. по поводу этого рескрипта) прусская конституція, устанавливая безотвѣтственность и неприкосновенность личности монарха, нисколько не лишаетъ его самостоятельной воли и свободы дѣйствій. Право короля руководить правленіемъ своей страны, по собственному разумѣнію и волѣ, ограничено, но не отмѣнено конституціею; король правитъ согласно конституціи, но не сообразно временному большинству народнаго представительства. По основному закону государства высшій носитель государственной власти не есть абстрактное понятіе, простой представитель верховенства, санкціонирующій лишь требованія парламентскаго большинства; напротивъ, король есть живая личность съ мнѣніемъ и волею; онъ имѣетъ право отъ себя лично, безъ посредства министровъ, говорить къ своему народу, высказывать ему свои взгляды на судьбы управляемой имъ страны и уяснять задачи своего правительства.

Въ законодательной области король стоитъ наряду съ представительствомъ, въ другихъ же существенныхъ отношеніяхъ возвышается надъ нимъ: ему исключительно принадлежитъ исполнительная власть (§ 45 прусской конституціи), онъ назначаетъ на всѣ государственныя должности (§ 47),

---

[1]) P. 29 Ноября 1881 г.

онъ руководитъ внѣшнею политикою и самъ избираетъ средства для достиженія тѣхъ или иныхъ ея цѣлей; парламентъ же есть только одна изъ властей, участвующая, но не господствующая въ законодательствѣ.

„Конституція Пруссіи", говорилъ Бисмаркъ въ 1863 г., „устанавливаетъ *равновѣсіе* трехъ законодательныхъ властей, и ни одна изъ нихъ не можетъ *принудить* другую къ уступкамъ, отсюда возникаетъ необходимость компромиса, соглашенія между ними, да и вся вообще конституціонная жизнь слагается изъ компромисовъ. Измѣните эту равноправность въ ущербъ коронѣ и вы уничтожите ея самостоятельность въ пользу парламентарнаго большинства. Если указанныя власти не согласятся между собою, если одна изъ нихъ будетъ съ доктринерскимъ абсолютизмомъ настаивать на проведеніи собственнаго взгляда, то конституція не опредѣляетъ, которая изъ нихъ должна уступить; тогда прерывается рядъ компромисовъ и наступаютъ конфликты и въ такомъ случаѣ, кто располагаетъ властію, тотъ слѣдуетъ своему пути и притомъ въ собственномъ смыслѣ, ибо государственная жизнь не можетъ остановиться ни на одну минуту" [1]).

---

[1]) См. рѣчь 27 Января 1863 г.; также 24 Января 1882 г. и 24 Сентября 1849 г. Когда депутатъ графъ Шверинъ, бывшій министръ, указалъ Бисмарку, что согласно высказанному имъ мнѣнію, *„сила подавляетъ право"*, онъ отвѣчалъ: „я этого не говорилъ; я утверждаю только, что жизнь государства не можетъ остановиться и потому тотъ, въ чьихъ рукахъ власть, вынужденъ при конфликтѣ пользоваться ею". (Та же рѣчь 27 Января 1863 г.).

„Наши либеральныя партіи", пояснялъ Бисмаркъ въ упомянутой рѣчи 24 января 1882 г., „слѣдуя легендарной конституціонной теоріи, желаютъ обратить прусскаго монарха въ короля жирондистовъ, который былъ бы своего рода почетнымъ президентомъ государства, *окруженнымъ совѣтомъ*, назначаемымъ представительнымъ собраніемъ. Таковъ ихъ конституціонный идеалъ; но онѣ забываютъ и нашу исторію, и нашу, дарованную намъ, хартію. Нашъ король не только царствуетъ, но и правитъ, что вполнѣ согласно какъ съ конституціею, такъ и со всѣми традиціями Пруссіи. Начиная съ бранденбургскихъ электоровъ, прусскіе короли всегда думали, что стоятъ во главѣ своего государства не ради собственнаго удовольствія, что они не „fruges consumere nati", а ради общественнаго служенія, признавали себя „слугами своего государства", напримѣръ Фридрихъ Великій. Покойный король Фридрихъ Вильгельмъ IV передъ присягою на вѣрность дарованной имъ конституціи 6 февраля 1850 г. сказалъ: „*жизненное условіе настоящаго дѣла заключается въ томъ, чтобы я съ этимъ закономъ могъ править* и я правлю не потому, что такова моя прихоть, а потому, что таковъ Божественный приказъ; свободный народъ *подъ свободнымъ королемъ*—вотъ мой девизъ". И это великое для Пруссіи счастіе! [1]).

[1]) Приводя содержаніе излагаемой нами рѣчи, Бушъ между прочимъ говоритъ: „Возблагодаримъ же Бога за то, что у насъ не господствуетъ парламентская система, принятая въ Англіи, Бельгіи, Франціи, Италіи, за то, что наша конституція, наше благоденствіе и преуспѣяніе не зависятъ отъ произвола вѣчно мѣняющагося большинства, ибо нѣтъ ничего тяжелѣе его владычества". (Busch, Reichskanzler. I B., S. 22—23).

Если бы король, отказавшись отъ собственной политики, подчинился парламентскому большинству, то въ 1863 г. мы были бы на сторонѣ польскаго возстанія. Королевская политика щадила тогда Россію, сберегая ее для будущихъ войнъ и великихъ событій, между тѣмъ какъ парламентаристы того времени говорили: „Богъ мой! тамъ какой то шумъ, возстаніе, нападеніе на правительства, это возбуждаетъ нашу симпатію", и безъ дальнихъ размышленій запѣли парламентарное Jeszcze Polska... Мало того, если бы Пруссія въ 1864 г. послѣдовала политикѣ парламентскаго большинства по Шлезвигъ-Гольштинскому вопросу, которая была столь популярна, то, конечно, она отказалась бы отъ союза съ Австріею, отъ совмѣстной компаніи съ ней и, поступивъ на службу франкфуртскаго сейма, исполнила бы „союзную экзекуцію", увѣковѣчивъ такимъ образомъ это собраніе, и мы до сихъ поръ засѣдали бы во дворцѣ Турнъ и Таксисъ, не имѣя ни германскаго единства, ни имперскаго рейхстага. Если всего этого не случилось, то потому, что король внималъ не парламентскимъ требованіямъ, а голосу своего нѣмецкаго чувства и сердца.

Такимъ образомъ, всѣмъ нашимъ настоящимъ положеніемъ мы обязаны королевской, а не парламентарной дѣятельности; сохранимъ же за королемъ его плодотворную силу, которая верховно управляетъ государствомъ, можетъ говорить народу непосредственно, безъ участія министровъ; будемъ пользоваться нашими *реальными* цѣнностями, изъ

которыхъ самая драгоцѣнная въ Пруссіи есть королевская власть [1]).

И спрашивается, говорилъ Бисмаркъ, чѣмъ могла бы замѣнить ее наша оппозиція? „Was kannst Du, armer Teufel, geben?“ Оппозиція хочетъ растворить королевскую власть, разрушить ее, удалить въ заоблачныя пространства, обратить короля въ наслѣдственный призракъ, который выходитъ изъ за кулисъ, когда возникаетъ надобность въ призывѣ новаго кабинета или дачѣ подписи, и затѣмъ исчезаетъ. Такимъ образомъ можно дойти до того, что монарха будутъ показывать разъ въ годъ, въ день великаго праздника, какъ владыку японскаго.

Что же мы выиграемъ, стѣснивъ короля въ такой степени, что онъ потеряетъ право непосредственнаго пользованія своею властью? Безъ сомнѣнія, тогда облегчится осада той маленькой крѣпости, которая называется министерствомъ. Овладѣть ею будетъ легче, облекши короля въ вѣчное incognito, показывая его лишь подъ министерскою маскою. Въ нашей глубоко монархической странѣ не трудно подорвать положеніе министровъ, убѣдивъ народъ, что они изолированы, что они произвольничаютъ, дѣйствуютъ вопреки истиннымъ желаніямъ монарха; но ослабить значеніе королевской власти гораздо труднѣе, приходится перемѣнять перчатки“.

Возводя королевскую власть на высоту божественно-историческаго установленія, постоянно за-

[1]) Независимое и самостоятельное положеніе Бисмаркъ желалъ сохранить и за императоромъ Германіи въ сферѣ дѣйствій, предоставленныхъ ему имперскою конституціею.

щищая, на основаніи прусской конституціи, ея независимость и верховенство въ управленіи дѣлами государства, Бисмаркъ однако признаетъ, что „удѣльный вѣсъ этой власти и парламента не можетъ быть опредѣляемъ точно конституціонными параграфами. Правда, по теоріи дня всѣ индивидуумы равновѣсомы: *одинъ* избиратель—есть одинъ избиратель, *одинъ* голосъ—есть одинъ голосъ. Но это одна изъ современныхъ легендъ или фикцій. Въ дѣйствительности весьма существенная разница заключается въ томъ, кто стоитъ во главѣ государства—Фридрихъ ли Великій или даже только Фридрихъ-Вильгельмъ I, или менѣе счастливо одаренный монархъ; равнымъ образомъ различны и парламенты: если въ послѣднемъ образовалось большинство прочное, организованное, руководимое такими вождями какъ оба Питта, Каннингъ, Пиль, Пальмерстонъ, то конечно парламентъ будетъ представлять центръ тяжести, силу, которая можетъ затруднить королевскую волю даже и такихъ монарховъ какъ мощный Вильгельмъ Оранскій или искусный Леопольдъ I бельгійскій; но если онъ слагается изъ восьми-десяти фракцій, не имѣетъ прочнаго большинства, признанныхъ вождей, то долженъ почитать себя счастливымъ, имѣя на государственномъ кораблѣ такой баластъ, какъ королевское правительство, королевская воля; не будь у насъ этой силы, все потонуло бы или же превратилось бы въ хаосъ“ [1]).

Въ приведенныхъ рѣчахъ, Бисмаркъ, безъ сомнѣнія, обнаруживаетъ блестящій и смѣлый ораторъ-

[1]) Р. 24 Января 1882 г.

скій талантъ, рѣдкую находчивость въ подборѣ фактовъ и доводовъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ нельзя не видѣть, что воззрѣнія его въ настоящемъ случаѣ исполнены противорѣчій; и, если Бисмаркъ называетъ англійскую конституціонную теорію по отношенію къ Пруссіи легендою, то данное его воззрѣніе можно съ бо́льшимъ правомъ назвать діалектическою игрою. Бисмаркъ взялъ на себя неразрѣшимую задачу доказать, что правленіе конституціонно-ограниченное можетъ быть въ тоже время вполнѣ самостоятельнымъ и свободнымъ, что прусскій король и послѣ изданія конституціи остался по прежнему полновластнымъ сувереномъ, который можетъ править по собственному усмотрѣнію и волѣ, независимо отъ большинства народнаго представительства. Бисмаркъ ссылался при этомъ на особенности прусской конституціи, но такихъ особенностей, подтверждающихъ его доводы, мы не находимъ въ ней; единственное отличіе этой конституціи, которое можно допустить съ нѣкоторыми оговорками, заключается въ томъ, что за прусскимъ королемъ осталась вся полнота правъ, не уступленныхъ имъ октроированнымъ актомъ; но за тѣмъ въ сферѣ дѣятельности, опредѣленно представленной представительству, права послѣдняго не могутъ быть оспорены никакою діалектикою, никакими ссылками на специфическія условія прусскаго государственнаго строя. Несравненно сильнѣе защита Бисмарка прусской короны тамъ, гдѣ онъ говоритъ объ историческихъ данныхъ, о настроеніи народа, о довѣріи его къ своимъ монархамъ, о вы-

сокихъ заслугахъ прусскихъ королей, выработавшихъ своими талантами и энергіею крѣпость и величіе Пруссіи, объ опасностяхъ и бѣдахъ, отвращенныхъ ими отъ своего народа (1814, 1848, 1863, 1864—1870 гг.); но въ такомъ случаѣ напрасно было прибѣгать къ діалектикѣ, натянутымъ толкованіямъ конституціи; гораздо искреннѣе и вѣрнѣе было бы говорить то, что онъ сказалъ въ 1881 г. въ германскомъ рейхстагѣ: „я придаю второстепенное значеніе тому, какова сама конституція... бываютъ времена, когда нуженъ либеральный режимъ, бываютъ времена, когда необходима диктатура; все измѣняется, въ этомъ мірѣ нѣтъ ничего вѣчнаго“ [1]).

Впрочемъ, стремленіе Бисмарка согласить положеніе конституціоннаго монарха съ понятіемъ о верховномъ господствѣ государственной власти не было единоличнымъ; оно замѣчается у многихъ германскихъ публицистовъ, слѣды его можно найти у Штейна, полное же выраженіе у Шталя, имѣвшаго на Бисмарка несомнѣнное теоретическое вліяніе. Шталь также точно доказывалъ, что государственная власть должна быть верховною, безотвѣтственною и въ тоже время ограниченною, что представители ея должны быть носителями и хранителями самоограниченія, законности и въ тоже время могутъ въ крайнихъ случаяхъ отмѣнять данныя ими конституціи одностороннимъ актомъ своей воли, „поражая тѣмъ лишь свою совѣсть“ [2]).

---

[1]) Рѣчь 24 Февраля 1881 г.
[2]) См. гл. VII, стр. 128 наст. труда.

Министры.

Другая особенность прусской конституціи заключается, по взгляду Бисмарка, въ положеніи министровъ. Вопросъ этотъ неоднократно возникалъ какъ въ прусскомъ, такъ и германскомъ парламентахъ, и всякій разъ Бисмаркъ ставилъ его въ неразрывную связь съ правами прусской королевской власти.

„Въ вашемъ адресѣ", говорилъ онъ въ 1863 г., „вы совершенно неправильно отдѣляете министровъ отъ короны; въ Пруссіи кабинетъ находится въ иномъ положеніи, нежели въ Англіи, гдѣ онъ, выходя изъ нѣдръ палатскаго большинства, имѣетъ парламентарный характеръ; прусскій кабинетъ носитъ правительственный характеръ, прусскіе министры, назначаемые и смѣняемые по усмотрѣнію короля, суть его непосредственные подчиненные, дѣйствуютъ отъ имени и по приказу его величества и находятся въ зависимости только отъ его воли и желаній. Мы министры е. в. короля, а не ваши..." [1]).

Въ 1865 г., по поводу отказа прусской палаты депутатовъ въ кредитѣ (10 м. талеровъ) на устройство военной гавани въ Килѣ и вооруженіе панцырнаго флота, отказа, мотивированнаго между прочимъ неудовольствіемъ палаты за нарушеніе ея бюджетныхъ правъ и требованіемъ возстановить ихъ, Бисмаркъ замѣтилъ: „Вы желали бы, господа, къ статьѣ 45-той прусской конституціи, предоставляющей королю всю исполнительную власть, прибавить, что король долженъ пользоваться этой властію согласно

[1]) Р. 27 Января 1863 г.

желаніямъ и цѣлямъ палаты депутатовъ, что онъ сохраняетъ только тѣхъ министровъ, которые располагаютъ вашимъ довѣріемъ, если же они его не имѣютъ, то довѣріе короля ни къ чему не служитъ; онъ долженъ ихъ удалить“ [1]).

Резюмируя въ 1864 г. содержаніе рапорта коммиссіи, разсматривавшей проектъ правительственнаго займа для покрытія расходовъ по предстоявшимъ военнымъ операціямъ въ приэльбскихъ герцогствахъ и отказавшей въ немъ главнымъ образомъ по „недовѣрію къ настоящему министерству“, Бисмаркъ сказалъ въ прусской палатѣ депутатовъ: „Вы хотѣли бы совершенно овладѣть исполнительною властію, подчинить вашему вотуму королевское право войны и мира и поставить корону въ невозможность сопротивляться супрематіи этой палаты посредствомъ отказа министерству въ довѣріи и въ разрѣшеніи необходимыхъ денежныхъ средствъ... Очевидно въ Пруссіи палата депутатовъ борется съ домомъ Гогенцоллерновъ изъ за верховенства... Если бы, господа, желая пріобрѣсти ваше довѣріе, мы подчинились вамъ, отдались вамъ въ руки, то, переставъ быть министрами *короля*, превратились бы въ министровъ парламента, въ *вашихъ* министровъ, чего, дастъ Богъ, не случится; тогда, господа, король располагалъ бы меньшимъ значеніемъ, нежели любой партійный вождь“ [2]).

При такомъ порядкѣ вещей „нашъ королевскій режимъ обратился бы въ министерскій: опи-

---

[1]) Р. 1 Іюня 1865 г.

[2]) Р. 22 Января 1864 г.

раясь на большинство, министры оказались бы несмѣняемыми по отношенію къ монарху; у насъ возникли бы такіе конституціонные мажордомы, какихъ не было даже при Карловингахъ. Но прусская конституція не имѣетъ на то никакихъ данныхъ, и я надѣюсь, что къ этому мы и не придемъ" [1]).

Наши министры суть слуги короля, неоднократно высказывалъ Бисмаркъ, король дѣйствительно приказываетъ, что и какъ дожно быть сдѣлано, министры повинуются и только разрабатываютъ указанія монарха, облекая ихъ въ соотвѣтственныя формы. Самъ король есть у насъ дѣйствительный министръ-призидентъ и остается таковымъ. Министры контрасигнируютъ его акты, но это не превращаетъ ихъ въ акты министерскіе; рѣшающее значеніе остается за королемъ. Если министръ найдетъ, что требованіе короля не соотвѣтствуетъ его убѣжденію или, что онъ не можетъ отвѣтствовать за королевское распоряженіе, то подаетъ въ отставку и королю легко найти другаго, готоваго контрасигнировать его мѣру. Если же возникаетъ разногласіе между министрами, то они обращаются къ королю, который даетъ разрѣшеніе обязательное для всѣхъ, а не желающіе ему подчиниться выходятъ изъ состава кабинета [2]).

Въ качествѣ королевскаго и императорскаго агента, утверждалъ Бисмаркъ, министръ обязанъ вносить въ представительное собраніе и такіе за-

[1]) Р. 24 Января 1882 г.

[2]) Рѣчи 13 Іюня 1865 г., 29 Ноября 1881 г. и 24 Января 1882 г.

конопроекты, въ одобреніи которыхъ представителями онъ сомнѣвается; отказаться отъ такой обязанности, значило бы забыть монархическую почву и перейти на республиканскую. Подобный министръ скорѣе всего походилъ бы на пристава, представляющаго лишь то, на что испросилъ предварительное соизволеніе у своего начальства [1]).

Соотвѣтственно указанному отношенію министровъ къ королю и палатамъ, Бисмаркъ рѣшительно не признавалъ надъ ними дисциплинарной власти парламента. Когда въ 1863 г. президентъ палаты депутатовъ Берендъ (Behrend) замѣтилъ главѣ кабинета, что онъ совершенно напрасно касается политическаго прошлаго депутата Унру (Unruh), его участія въ отказѣ налоговъ 1848 г., то Бисмаркъ возразилъ: „я не могу признать за г. президентомъ права дѣлать мнѣ дисциплинарныя замѣчанія, по поводу сказанныхъ мною словъ. Я не имѣю чести быть членомъ этого собранія, я не вотировалъ вашего регламента, не участвовалъ въ избраніи вашего президента и потому его дисциплинарная власть не распространяется на меня; какъ министръ—я не признаю надъ собою инаго высшаго авторитета, кромѣ власти его величества короля и не знаю по какой статьѣ конституціи или закона меня подвергаютъ дисциплинарному замѣчанію“ [2]).

Вскорѣ послѣ этого въ засѣданіи прусской палаты депутатовъ (11-го мая 1863 г.) предсѣдатель-

[1]) См. рѣчи 9 Февраля 1876 г. и 24 Февраля 1881 г.
[2]) Р. 26 Февраля 1863 г.

ствующій Бокумъ-Дольфсъ (Bockum-Dolffs) прервалъ военнаго министра генерала Роона въ то время, какъ онъ жаловался на „личныя“ нападки, направленныя противъ членовъ министерства, и когда Роонъ отказался ему подчиниться, то президентъ палаты потребовалъ, чтобы министръ замолчалъ („когда я прерываю“, сказалъ онъ „г. военнаго министра, то онъ *долженъ молчать*“). Какъ Роонъ, такъ и весь кабинетъ въ тотъ же самый день послали президенту коллективное письмо, протестуя противъ подчиненія министровъ короля дисциплинарной власти предсѣдателя [1]).

Воззрѣнія Бисмарка какъ на общее положеніе и права министровъ, такъ и на отношеніе ихъ къ дисциплинарной власти президента нашли свое полное подтвержденіе въ королевскихъ посланіяхъ отъ 22 мая 1863 г. и отъ 27 мая того-же года. Въ первомъ изъ нихъ сказано: „Президентъ палаты депутатовъ обнаружилъ претензію подчинять нашихъ министровъ своей дисциплинарной власти и лишать ихъ слова; такимъ образомъ были подвергнуты сомнѣнію и нарушены права, предоставленныя нашимъ министрамъ по § 60-му конституціи („Министры должны быть выслушаны палатами всякій разъ, ко-

---

[1]) Регламентская коммиссія въ отвѣтъ на вышеозначенное министерское письмо подала рапортъ, въ которомъ утверждала, что „въ силу своего права предсѣдатель могъ прервать всякаго оратора, *даже министровъ и ихъ представителей*“. Палата огромнымъ большинствомъ голосовъ приняла резолюцію своей коммиссіи. Тогда министерство послало новый протестъ 16-го Мая 1863 г., но палата, не обративъ на него вниманія, постановила простой переходъ къ очереднымъ дѣламъ

гда они того потребуютъ“). Такая претензія не имѣетъ никакого законнаго основанія и не совмѣстима съ достоинствомъ нашего правительства, которое согласно конституціи пользуется независимостью положенія по отношенію къ палатѣ депутатовъ и ея предсѣдателю“.

Въ отвѣтъ на королевское посланіе палата вотировала того же 22-го мая 1863 г. адресъ королю. въ которомъ, отказываясь отъ притязаній на дисциплинарную власть надъ „конституціонно независимыми министрами“ и объясняя, что она не приняла никакой резолюціи относительно права президента призывать министровъ къ порядку, въ то же время выражала общія жалобы „противъ министровъ короны“, обвиняя ихъ въ „нарушеніи конституціи“, „потерѣ довѣрія народовъ и правительствъ“, и заявила, что лишь „перемѣна лицъ, а еще болѣе министерской системы можетъ заполнить существующую въ настоящее время пропасть между совѣтниками короны и страною“.

Получивъ такой адресъ, король отвѣтилъ новымъ посланіемъ (27 мая), между прочимъ слѣдующаго содержанія: „Въ противность конституціи палата желаетъ меня вынудить окружать себя такими министрами, которые ей угодны, пролагая себѣ такимъ образомъ путь къ противоконституціонному всемогуществу. Я отклоняю подобныя требованія. Мои министры пользуются моимъ довѣріемъ, ихъ оффиціальные акты одобрены мною. Я выражаю имъ благодарность за то, что они противодѣйствовали несогласнымъ съ конституціею усиліямъ па-

латы, направленнымъ къ расширенію ея власти“ [1]).

Однако Бисмаркъ, отстаивая такъ горячо высшее правительственное положеніе министровъ, зависимыхъ только отъ короля, отвергая партійное преобладаніе нижней палаты надъ другими факторами государственной власти, въ особенности ея стремленіе къ самодержавію [2]), тѣмъ не менѣе неоднократно указывалъ на необходимость ея опоры и поддержки для кабинета. Такое направленіе обнаружилось у него именно тогда, когда онъ разошелся съ консерваторами (изъ-за ганноверскаго фонда, преобразованія мѣстнаго управленія и особенно церковно-политическихъ законовъ) и долженъ былъ искать содѣйствія у либеральныхъ партій. Въ то время Бисмаркъ неоднократно высказывалъ, что „конституціонное правительство имѣетъ надобность въ большинствѣ... Мы—министры конституціоннаго государства нуждаемся въ немъ, дабы оно насъ во всемъ поддерживало на предпринятомъ нами пути... Если консерваторы отказываютъ намъ въ помощи, то правительству придется опереться на нѣсколько различныхъ партій... Я не боюсь конфликта, но я не намѣренъ обратить его въ постоянное національное явленіе“ [3]).

[1]) Тѣ же самыя мысли о подчиненіи министровъ коронѣ и тождествѣ ихъ дѣйствій съ ея предначертаніями были выражены въ королевскомъ рескриптѣ государственному министерству 4 Января 1882 г.

[2]) „Парламентарному большинству“, сказалъ онъ въ своей рѣчи 10-го Декабря 1849 г., „весьма нравится произносить подобно Людовику XIV: „tel est notre plaisir“, не считаясь съ какими бы то ни было соображеніями, кромѣ своихъ собственныхъ...“

[3]) Рѣчи 6 Февраля 1867 г., 30 Января и 9 Февраля 1872 г.

Отвѣчая на упрекъ Виндгорста въ отреченіи отъ своихъ прежнихъ монархическихъ принциповъ въ пользу парламентаризма, Бисмаркъ объяснилъ: „я не слѣпой слуга большинства; умѣю ему противодѣйствовать, когда, на мой взглядъ, оно угрожаетъ благу государства;... но въ настоящее время я усиливаюсь поддерживать согласіе министерства съ большинствомъ національнаго представительства, въ которомъ правительство имѣетъ надобность... министръ, пренебрегающій большинствомъ, управлялъ бы слѣдовательно всегда и во всемъ согласно принципу „und der Koenig absolut, wenn er unsern Willen thut", но какъ бы онъ съ этимъ согласилъ свою присягу, данную имъ на вѣрность конституціи, этого я не знаю" [1]).

„Я иду съ тѣмъ", заявилъ Бисмаркъ въ 1878 г. (при обсужденіи законопроекта о соціалистахъ), „кто, по моему убѣжденію, дѣйствуетъ въ интересахъ государства и страны; партія же, къ которой онъ принадлежитъ, для меня совершенно безразлична"... [2]).

Однако непрерывное колебаніе между парламентскими партіями, постоянная смѣна враговъ и друзей весьма затрудняли Бисмарка, въ чемъ онъ самъ сознался въ 1882 г., когда депутатъ Рихтеръ замѣтилъ ему, что „онъ все болѣе и болѣе затрудняется управлять при участіи парламента". Бисмаркъ объяснилъ это не стремленіемъ своимъ

[1]) Р. 9 Февраля 1872 г.
[2]) Р. 9 Октября 1878 г.

къ диктатурѣ, а свойствами германскаго представительства и еще болѣе общимъ направленіемъ конституціонной жизни западно-европейскихъ державъ.

„Развѣ не вездѣ“, сказалъ онъ, „возрастаютъ трудности парламентарнаго управленія, развѣ партіи не развиваются подъ давленіемъ своихъ крайнихъ стремленій? Посмотрите на Францію, Австрію, даже въ бывшей образцовой Англіи парламентарный механизмъ теперь не можетъ дѣйствовать въ своей первоначальной чистотѣ и неспособенъ къ однородной политикѣ“ [1]).

Какъ изъ приведенныхъ рѣчей Бисмарка, такъ и изъ многихъ другихъ можно видѣть, что онъ отличалъ конституціонное министерство, зависимое только отъ короля и опирающееся на большинство представителей, отъ министерства парламентарнаго, образуемаго партіями и въ сущности находящагося въ зависимости только отъ нихъ; послѣднему онъ вообще не сочувствовалъ.

„Парламентарная жизнь“, по словамъ Бисмарка, „вообще сводится къ вѣчной осадѣ правительства, причемъ обыкновенно проигрываетъ осажденный, т. е. партія умѣренныхъ, выигрываетъ партія воинственныхъ, нападающихъ, т. е. крайнихъ. Исторія подтверждаетъ всеобщность этого явленія. Всегда и вездѣ либеральная партія уклоняется влѣво, консервативная вправо; сознательно или безсознательно первая приходитъ къ революціи, рес-

[1]) Р. 14 Іюня 1882 г.

публикѣ, вторая—къ абсолютизму, если только перевѣсъ оказывается на ея сторонѣ... Всегда были жирондисты, которые обыкновенно кончали тѣмъ, что опереживали свою собственную цѣль и увлекали государственную колесницу на край пропасти. Либерализмъ всегда идетъ далѣе, нежели желаютъ его вожди. Такъ случилось во Франціи. Развѣ тамъ не было вѣковой, наслѣдственной монархіи, развѣ не было тамъ подъ часъ мудрыхъ конституцій, всевозможныхъ монархій, имперій и реставрацій? И что же? Тамъ все болѣе и болѣе скользили въ сторону крайней лѣвой, пока наконецъ не пришли къ республикѣ... А между тѣмъ не несчастіе-ли для Франціи, разрушеніе ея вѣковой монархіи? По крайней мѣрѣ таковъ мой взглядъ" [1]).

Но въ особенности Бисмаркъ считалъ парламентарное министерство несоотвѣтственнымъ и неприложимымъ къ Пруссіи и Германіи. „Намъ указываютъ на систему управленія, существующую въ Англіи", говорилъ онъ въ 1849 г. (при ревизіи

---

[1]) Р. 29 Ноября 1881 г. „Тоже самое", пояснилъ Бисмаркъ, „случилось бы, по всей вѣроятности, въ Бельгіи и Голландіи, если бы эти государства обладали размѣрами Франціи и такою же независимостью въ дѣлѣ своего политическаго развитія... Можно ли гарантировать, что и Италія не послѣдуетъ примѣру Франціи? Центръ ея политической тяжести все болѣе перемѣщается влѣво и притомъ въ такой степени, что дальнѣйшее передвиженіе его приведетъ Италію къ республикѣ... Даже въ Германіи, въ Баденѣ, прогрессизмъ, выпущенный на свободу (въ 1848 г.), обнаружилъ явное намѣреніе низложить либеральнѣйшую монархію, замѣнивъ ее республикою, и успѣлъ бы въ этомъ, если бы его не сдержалъ прусскій милитаризмъ". (Таже рѣчь 29 Ноября 1881 г.)

октроированной королемъ въ 1848 г. конституціи), „но этотъ примѣръ не обязателенъ для Пруссіи, которая не можетъ допустить, чтобы ея корона, служащая ей центральнымъ столбомъ, была поставлена въ такое же безсильное положеніе, какъ въ Англіи, гдѣ она является лишь куполомъ, украшающимъ государственное зданіе“ [1]).

По убѣжденію Бисмарка парламентарная система можетъ легко и безпрепятственно дѣйствовать тамъ, гдѣ существуютъ двѣ прочно организованныя, проникнутыя сознаніемъ государственныхъ задачъ партіи, изъ которыхъ одна располагаетъ большинствомъ въ данный моментъ времени. Въ Германіи же этого нѣтъ, нѣмецкое представительство раздроблено на враждебныя другъ другу фракціи (по свойству германскаго корпоративнаго духа), которыя проникнуты узкими кружковыми задачами, отождествляемыми съ потребностями цѣлой націи, лишены сознанія политической отвѣтственности и неспособны пожертвовать своими убѣжденіями для блага государства [2]).

Парламентарное министерство „абсолютно невозможно тамъ“, сказалъ Бисмаркъ въ 1881 г., „гдѣ нельзя опереться на большинство, гдѣ считается позоромъ принадлежать къ министерской партіи, гдѣ каждому изъ васъ, если бы онъ сталъ министромъ, пришлось бы бороться съ членами

---

[1]) Р. 24 Сентября 1849 г.

[2]) См. рѣчи 9 Октября 1878 г., 25 Января 1873 г. и 8 Мая 1879 г.

своей собственной фракціи, не включенными въ составъ министерскаго персонала“ [1]).

„Образованіе въ Пруссіи *партійнаго* министерства усилило бы рознь среди партій, обострило бы отношенія... Только король и отъ него исходящая политическая организація находятся внѣ партій, возвышаются надъ ними, и я искренно думаю, что слѣдуетъ удержать прусское правительство въ этомъ возвышенномъ, надпартійномъ положеніи“ [2]).

„Въ Германіи и Пруссіи“, говорилъ онъ въ 1882 г., „нѣтъ ни одной партіи на столько сильной, чтобы она могла править... Кромѣ того, партійный духъ существенно вреденъ нашимъ живымъ политическимъ силамъ: онъ лишаетъ нашихъ даровитыхъ политиковъ сознанія *общегосударственной жизни*, для нихъ партія идетъ впереди имперіи. Вожди фракцій извращаютъ свои способности: достигнувъ власти, они не могутъ освободиться отъ партійныхъ узъ, зависятъ отъ своихъ кружковъ, сообразуются съ избирательными цѣлями, между тѣмъ министръ долженъ быть свободенъ отъ всего этого баласта“ [3]).

Какъ видно изъ изложеннаго, Бисмаркъ свои мнѣнія о положеніи министровъ и парламентаризмѣ также подтверждалъ особенностями прусской конституціи и прибавлялъ къ этому еще склонность

---

[1]) Р. 29 Ноября 1881 г.

[2]) Р. 25 Января 1873 г.; см. также рѣчи 24 Января и 14 Іюня 1882 г.

[3]) Р. 12 Іюня 1882 г.

германцевъ дробиться на мелкія корпоративныя группы, неспособныя подчинять свои частные интересы высшимъ политическимъ цѣлямъ. Доводы эти едва ли однако удовлетворительны. Конституція Пруссіи нисколько въ данномъ вопросѣ не отличается отъ хартій англійской, бельгійской, италіанской и др.; точно также какъ и прусская, онѣ предоставляютъ королю право назначать министровъ по своему усмотрѣнію; но на дѣлѣ въ этихъ странахъ господствуетъ парламентарная система, между тѣмъ какъ правительство Пруссіи рѣшительно отрицаетъ ее. Равнымъ образомъ не много объясняютъ и указанія Бисмарка на раздробленность партій прусскаго и германскаго представительствъ; явленіе это замѣчается и въ другихъ конституціонныхъ государствахъ и даже въ самой Англіи, вслѣдствіе чего дѣлается все затруднительнѣе управлять страною при посредствѣ прочныхъ, однородныхъ партійныхъ группъ.

Борьбу прусскаго правительства съ парламентаризмомъ, кажется намъ, вѣрнѣе можно объяснить другими причинами. Во второмъ отдѣлѣ нашей работы мы указывали (гл. X, стр. 193—194, 204—205, 216—217) на недостатки, обнаружившіеся вообще въ парламентарной системѣ, которая явилась необходимымъ средствомъ примиренія между суверенитетомъ и безотвѣтственностію монарховъ и подчиненностью и отвѣтственностью министровъ; при этомъ мы объясняли, что въ существѣ придуманнаго компромиса заключается противорѣчіе, особенно въ монархіяхъ, такъ какъ парламентарная

система даетъ преобладаніе господствующей партіи, порождаетъ единодержавіе парламента, оставляя монархамъ лишь второстепенное значеніе. Естественно, что чѣмъ сильнѣе правительство, чѣмъ болѣе монархъ проникнутъ сознаніемъ своего высокаго значенія въ обществѣ и пользуется симпатіями и довѣріемъ послѣдняго, тѣмъ менѣе онъ склоненъ допустить преобладаніе парламента и парламентарныхъ министровъ—представителей большинства. А такъ именно и было въ Пруссіи во время короля Вильгельма и министра Бисмарка. Не слѣдуетъ упускать изъ виду, что въ Пруссіи конституціонный порядокъ былъ введенъ всего съ 1850 г., что эта страна была еще полна преданіями и вѣрою въ свою монархію, что династія Гогенцоллерновъ сознавала свое верховное положеніе среди народа, свои заслуги передъ нимъ и свое дальнѣйшее историческое призваніе; вслѣдствіе этого король Вильгельмъ и его министръ Бисмаркъ, проникнутые сознаніемъ верховенства прусской короны, выработавшіе обширные политическіе планы относительно Пруссіи и Германіи, надѣленные дарованіями и энергіею, не могли принять второстепенную роль, подчиниться парламенту, увлеченному узкими доктринами, партійными интересами и слабому въ политической практикѣ.

Искушенный многолѣтнимъ опытомъ, Бисмаркъ, кажется намъ, стоялъ на болѣе реальной почвѣ, когда въ концѣ своей дѣятельности (24 января 1882 г.) высказалъ въ рейхстагѣ, что „удѣльный вѣсъ власти монарха и парламента не можетъ быть

опредѣляемъ точно конституціонными параграфами", что въ дѣйствительности весьма существенная разница заключается въ томъ, кто стоитъ во главѣ государства и каковъ составъ, таланты и организація представительства.

Министерская отвѣтственность.

Вопросъ объ отвѣтственности министровъ составляетъ одно изъ основныхъ условій каждаго конституціоннаго и вообще законнаго порядка вещей; прусская конституція, хотя и признала эту отвѣтственность въ общихъ чертахъ (за конституціонныя нарушенія, подкупъ или измѣну § 61), но отложила на будущее время ближайшее опредѣленіе какъ условій отвѣтственности, такъ и порядка суда и наказанія министровъ.

Вначалѣ 60-тыхъ годовъ, въ періодъ борьбы правительства съ палатою депутатовъ за реорганизацію арміи и бюджетныя права, вопросъ этотъ получилъ особый интересъ, и въ 1863 г. прогрессисты (Schulze, Mellien и Immermann) предложили палатѣ законопроектъ о министерской отвѣтственности. Правительство заявило, что оно само изготовило свой проектъ, но затѣмъ отказалось отъ предложенія его палатѣ, ссылаясь на неблагопріятный моментъ для разрѣшенія столь кореннаго условія государственнаго устройства. Во время преній, возникшихъ по этому случаю, Бисмаркъ объяснилъ, что „въ настоящее время существуетъ глубокая рознь въ мнѣніяхъ между короною и страною, а также и между обѣими палатами относительно нѣкоторыхъ суще-

ственныхъ основаній конституціи, вслѣдствіе чего дѣлаются взаимные упреки въ нарушеніи послѣдней. Конституція не содержитъ никакого отвѣта на вопросъ, что правомѣрно и какъ поступить съ бюджетомъ при отсутствіи требуемаго соглашенія трехъ законодательныхъ факторовъ? Если бы, при такомъ положеніи вещей, судъ былъ призванъ, на основаніи закона о министерской отвѣтственности, рѣшать вопросъ: нарушена ли конституція или нѣтъ, то тѣмъ самымъ признали бы за нимъ право законодательнаго, аутентическаго толкованія и даже пополненія нашей конституціи... Разрѣшая такой вопросъ, судъ вмѣстѣ съ тѣмъ разрѣшилъ бы и на будущее время отношенія между короною и ландтагомъ, равнымъ образомъ и между обѣими его палатами, вслѣдствіе чего конституціонный порядокъ оказался бы въ зависимости отъ единичнаго судебнаго приговора, сообразно, конечно, субъективному взгляду большинства рѣшающихъ судей. Правительство не считаетъ возможнымъ вручить политическое будущее страны юридическому авторитету суда. Государственные вопросы о распредѣленіи власти между короною и палатами должны быть разрѣшаемы не трибуналомъ, а въ законодательномъ порядкѣ, при согласіи всѣхъ факторовъ законодательной власти, а потому правительство не можетъ, при настоящихъ обстоятельствахъ, согласиться на принятіе предложеннаго вами законопроекта“ [1]).

---

[1]) Р. 22 Апрѣля 1863 г.

Въ своемъ адресѣ отъ 22 мая 1863 г. палата депутатовъ жаловалась королю на то, что его министры отказались содѣйствовать установленію обѣщаннаго конституціею закона о министерской отвѣтственности. Но король въ посланіи отъ 27 мая 1863 г. отвѣчалъ палатѣ, что такимъ отказомъ министры не нарушили конституціи, ибо въ ней не опредѣленъ срокъ для установленія упомянутаго закона.

На этомъ вопросъ о министерской отвѣтственности закончился въ прусскомъ ландтагѣ, и по настоящее время въ Пруссіи онъ находится въ прежнемъ неопредѣленномъ положеніи.

Однако, при учрежденіи сѣв. герман. союза и затѣмъ образованіи германской имперіи, вопросъ этотъ возникъ снова и въ очень оживленной формѣ. Пользуясь случаемъ, либералы и прогрессисты (Беннигсенъ, Твестенъ, Микель, Ласкеръ, Рихтеръ и др.), начиная съ 1867 г., требовали неоднократно какъ точнаго опредѣленія отвѣтственности канцлера, такъ и установленія отвѣтственнаго союзнаго (а потомъ имперскаго) министерства, съ которымъ канцлеръ долженъ дѣйствовать по соглашенію, т. е. коллегіально.

Бисмаркъ согласился на отвѣтственность канцлера за всю союзную администрацію и за всѣ союзные акты, контрасигнированные имъ, но рѣшительно отвергалъ необходимость и пользу подробнаго развитія порядка обвиненія и суда надъ союзнымъ канцлеромъ, убѣждая рейхстагъ не вдаваться въ регламентацію этого предмета; въ особенности

онъ возражалъ противъ учрежденія отвѣтственнаго, коллегіально съ нимъ дѣйствующаго, союзнаго министерства [1]).

Но оппозиція при каждомъ удобномъ случаѣ продолжала настаивать на своемъ; пользуясь внесеннымъ на разсмотрѣніе сѣв. герм. рейхстага законопроектомъ объ администраціи федеральнаго долга, палата, по предложенію Микеля и Твестена, требовала, чтобы чиновники этой администраціи отвѣтствовали передъ рейхстагомъ и союзнымъ совѣтомъ и подлежали суду берлинскаго городскаго трибунала; оппозиціонные депутаты, въ подтвержденіе своего требованія, ссылались на финансовую исторію Пруссіи, именно на произвольный выпускъ въ 1866 г. ломбардныхъ билетовъ.

Возражая на этотъ упрекъ, Бисмаркъ сказалъ: „Но что было бы, если бы прусское министерство не рѣшилось на такую мѣру? Жалованіе на уплату батальонамъ (какъ полагали нѣкоторое время въ министерствѣ финансовъ) было на исходѣ; палата же депутатовъ объявила, что не дастъ ни одного гроша этому министерству, хотя бы даже врагъ былъ у воротъ (Берлина)... Что было бы, если бы министерство умыло руки и предоставило все вашимъ судьямъ? По всей вѣроятности мы повиновались бы теперь франкфуртскому сейму, а быть можетъ, и потеряли бы часть нашей территоріи... Если бы (сѣв. герм.) союзъ испыталъ настоятельную потребность въ деньгахъ, то союзному канцлеру также пришлось бы ихъ достать, конечно

[1]) См. рѣчи 26, 27 Марта и 28 Сентября 1867 г.

на свой рискъ и отвѣтственность, въ надеждѣ, что съ теченіемъ времени одобрятъ его дѣйствія. Но если канцлеръ, дѣйствуя на широкомъ поприщѣ европейской политики, ежеминутно будетъ помнить, что ему угрожаетъ судъ, неопытный въ политическихъ дѣлахъ, незнакомый со всѣми данными и условіями минуты, то весьма естественно, что въ немъ разовьется излишняя осторожность, и онъ ни на что не рѣшится“ [1]).

Учрежденіе коллегіальнаго отвѣтственнаго союзнаго, а позже имперскаго министерства (какъ того требовала оппозиція въ 1870 годахъ) Бисмаркъ отвергалъ какъ потому, что это нарушило бы верховныя права членовъ федераціи и было бы неприложимо на практикѣ [2]), такъ и по доводамъ

---

[1]) Р. 22 Апрѣля 1868 г. Союзный Рейхстагъ однако не согласился съ доводами Бисмарка и принялъ предложеніе Микеля, вслѣдствіе чего правительство взяло обратно свой законопроектъ объ администраціи федеральнаго долга.

[2]) На требованіе унитаристовъ учредить союзное отвѣтственное министерство (заявленное ими въ 1867 г. при разсмотрѣніи проекта федеральной конституціи), Бисмаркъ отвѣчалъ: „кто же будетъ назначать это министерство? Съ одной стороны нельзя возложить выполненіе такой задачи на 22 правительства, а съ другой, нельзя же устранить ихъ отъ всякаго участія въ назначеніи исполнительной власти. Единственный выходъ изъ такого положенія заключался бы въ установленіи единой руководящей монархической власти. Но тогда—нѣтъ больше федераціи, тогда медіатизируются князья, не пріобщенные къ этой власти, на что мы не расчитываемъ, да на что и они, конечно, не согласятся...“ (Р. 11 Марта 1867 г.).

При возбужденіи (д. Ласкеромъ) того же вопроса уже въ имперскомъ парламентѣ, Бисмаркъ, утверждая тоже самое, прибавлялъ, что въ будущемъ, когда разовьются потребности имперіи и расширится кругъ ея дѣятельности, постепенно могутъ образоваться имперскія министерства посредствомъ выдѣ-

принципіальнаго свойства. „Къ сложной союзной организаціи“, говорилъ онъ въ 1869 г. (по поводу предложеннаго Твестеномъ учрежденія отвѣтственныхъ федеральныхъ министровъ), „вы хотите прибавить еще пятое колесо, въ видѣ коллегіи союзныхъ министровъ, съ которыми канцлеръ долженъ дѣйствовать по соглашенію;... вы хотите связать канцлера по рукамъ и ногамъ, подчиняя каждое его правительственное дѣйствіе одобренію товарищей-сотрудниковъ, и въ тоже время требуете, чтобы правительство было сильно и свободно. Кто занималъ министерскій постъ, тотъ знаетъ, какъ трудно соглашать министровъ, изъ которыхъ каждый имѣетъ свои мнѣнія и уступаетъ тѣмъ труднѣе, чѣмъ онъ способнѣе... По моему убѣжденію, коллегіальная отвѣтственность министровъ есть заблужденіе, ошибка, подлежащая исправленію при первой же возможности; Пруссія сдѣлала бы большой шагъ впередъ, если бы усвоила себѣ федеральный принципъ и имѣла одного *отвѣтственнаго* министра... Для каждой политической организаціи предпочтительнѣе имѣть дѣло съ однимъ главою, нежели съ коллегіею, которая ведетъ къ ослабленію политической власти, работаетъ медленно и слабо... Напрасно думаютъ, что отвѣтственность министровъ усиливается, если возлагается на коллегію, напротивъ, она скорѣе ослабѣваетъ, ибо каждый членъ закрывается другими; неизвѣстно, кто увлекаетъ и

ленія изъ имперской канцеляріи отдѣльныхъ департаментовъ, смотря по важности отдѣляемыхъ отраслей (Р. 1 Декабря 1874 г.).

кто парализуетъ, кто остается въ большинствѣ и кто долженъ былъ уступить. Вы утверждаете, что союзный канцлеръ не можетъ знать все, что ему нужны товарищи, которые бы раздѣляли съ нимъ его трудъ и отвѣтственность. Но въ такомъ же положеніи находится до извѣстной степени и депутатъ, который въ сущности также обязанъ все знать и все контролировать. Наконецъ и отдѣльный министръ въ дѣйствительности не можетъ вѣдать все, что дѣлается у него въ департаментахъ, не можетъ прочесть и четвертой доли того, что онъ подписываетъ. Единственный исходъ изъ такого положенія заключается въ довѣріи къ служебному персоналу, спеціально знающему свое дѣло, и за который отвѣчаетъ тотъ, кто его назначаетъ“ [1]).

Въ вопросѣ объ опредѣленіи порядка привлеченія къ отвѣтственности министровъ и суда надъ ними Бисмаркъ уже не ссылается на прусскую конституцію, но указываетъ на несвоевременность требованій оппозиціи, на возбужденное состояніе политическихъ партій, на коренное несогласіе между правительствомъ и парламентомъ по поводу бюджетнаго права, на опасность предоставленія суду роли учредительнаго собранія. Быть можетъ Бисмаркъ и былъ правъ, желая отложить разрѣшеніе вопроса до болѣе спокойнаго времени, но дѣло въ томъ, что онъ не хотѣлъ приступать къ нему и въ періодъ созданія союзной конституціи, когда между короною и представителями господствовало

[1]) Р. 16 Апрѣля 1869 г.; также см. рѣчи 1 Декабря 1874 г., 22 Ноября 1875 г. и 10 Марта 1877 г.

единодушіе. Между тѣмъ опредѣленіе порядка осуществленія министерской отвѣтственности особенно важно въ тѣхъ конституціонныхъ государствахъ, гдѣ не дѣйствуетъ парламентарная система, такъ-какъ эта отвѣтственность составляетъ одну изъ прочныхъ гарантій противъ министровъ, назначаемыхъ независимо отъ большинства представительнаго собранія. Въ государствахъ же съ парламентскою системою вопросъ объ отвѣтственности министровъ имѣетъ второстепенное значеніе, ибо въ случаѣ неодобренія ихъ дѣятельности, палатѣ достаточно выразить имъ недовѣріе (о чемъ объяснено въ общемъ обозрѣніи, гл. X стр. 215).

Бюджетный конфликтъ.

Для болѣе полнаго и реальнаго уясненія воззрѣній Бисмарка на взаимное отношеніе короля, палаты представителей и министровъ изложимъ въ краткихъ чертахъ существо такъ называемаго бюджетнаго конфликта, въ которомъ будущій канцлеръ имперіи игралъ главную руководящую роль. Предметъ этотъ тѣмъ болѣе интересенъ, что здѣсь были затронуты важнѣйшіе вопросы не только прусскаго, но и общаго конституціоннаго порядка.

Бюджетное столкновеніе возникло собственно изъ за начатой принцомъ-регентомъ еще въ 1859 г. реорганизаціи и усиленія прусской арміи [1]. Извѣ-

[1] Принцъ-регентъ желалъ увеличить ежегодный наборъ съ 40 до 63 т. человѣкъ (на основаніи увеличенія населенія съ 10 до 18 милліоновъ), учредить изъ добавочныхъ рекрутъ новые полки (39 пѣхотныхъ и 10 кавалерійскихъ) и причислить ландверъ 1-го призыва къ резерву арміи.

стно, что до этого времени военная организацiя Пруссiи опредѣлялась законами 1814 и 1815 годовъ и съ теченiемъ времени обнаружила глубокiе недостатки какъ въ отношенiи численности войскъ, положенiя ландвера, такъ и въ отношенiи правильнаго распредѣленiя воинской повинности. Принцъ-регентъ рѣшился непремѣнно осуществить задуманную имъ реформу, признавая ее необходимою для охраны и величiя своего государства, и съ этою цѣлiю 10-го февраля 1860 г. внесенъ былъ въ палату депутатовъ соотвѣтственный законопроектъ, для осуществленiя котораго требовалась ежегодная прибавка до 10 миллiоновъ талеровъ.

Предложенная реформа находила полное одобренiе въ военныхъ кругахъ, но встрѣтила мало сочувствiя въ обществѣ и особенно въ представительствѣ. Пользуясь случаемъ, палата соглашалась на увеличенiе набора и прибавку въ $9\frac{1}{2}$ м. талеровъ, но требовала съ своей стороны сокращенiя срока дѣйствительной военной службы съ 3 лѣтъ на 2 года и сохраненiя ландвера въ прежнемъ положенiи; либералы особенно дорожили ландверомъ, видя въ немъ великiй памятникъ борьбы за освобожденiе, представительство народа въ армiи, зародышъ будущаго парламентскаго войска. Правительство рѣшительно отклонило требованiя палаты и взяло обратно свой законопроектъ, находя, что конституцiя и старые военные законы 1814 и 1815 годовъ предоставляютъ королю достаточно правъ для совершенiя задуманной имъ военной реформы и безъ новаго закона и что со стороны палаты нужно только со-

гласіе на отпускъ указанныхъ суммъ. На этомъ основаніи правительство обратилось къ палатѣ лишь объ ассигнованіи $9\frac{1}{2}$ м. талеровъ; при этомъ министры регента объясняли, что прибавка эта имѣетъ временный характеръ; палата согласилась на провизорный отпускъ требуемыхъ денегъ. Съ своей стороны принцъ-регентъ, признавая въ разрѣшеніи кредита фактическое согласіе палаты на военную реформу и опираясь на свои королевскія права и законы 1814 и 1815 годовъ, сформировалъ немедленно (въ іюлѣ и октябрѣ 1860 г.) новые полки и назначилъ весь офицерскій составъ. Вступивъ на престолъ 2 января 1861 г , онъ уже отъ своего имени въ тронной рѣчи (14 января) призналъ реформу арміи дѣломъ законченнымъ и выразилъ надежду, что представительство будетъ содѣйствовать ему въ развитіи созданнаго имъ учрежденія.

Такой оборотъ дѣла, двусмысленныя объясненія министровъ регента въ палатѣ, введеніе ее въ заблужденіе относительно провизорности отпуска $9\frac{1}{2}$ милліоновъ талеровъ вызвали общее неудовольствіе среди всей буржуазіи, особенно въ ея либеральныхъ сферахъ; палата твердо рѣшила отстоять свое преобладающее значеніе въ разрѣшеніи бюджетныхъ суммъ. „Если король“, говорили депутаты, „пользуется своимъ правомъ опредѣлять численность арміи и организовать военные отряды, то представительство будетъ пользоваться своимъ правомъ отказа въ ассигнованіи необходимыхъ для того средствъ“. Съ этого началась бюджетная борьба между королевскимъ правительствомъ и палатою, которая была неодно-

кратно распускаема, и каждые новые выборы давали все большій перевѣсъ либеральнымъ партіямъ, враждебнымъ военной реформѣ. Рѣшительный шагъ въ этомъ вопросѣ сдѣлала вновь избранная въ маѣ 1862 г. палата; въ достопамятномъ засѣданіи 23 сентября того-же года, при обсужденіи бюджета на текущій 1862 г., она подавляющимъ большинствомъ голосовъ постановила: „добавочные расходы по военной организаціи, внесенные правительствомъ въ ординарную смѣту, вычеркнуть и на будущее время вносить таковые въ экстраординарную“, дабы ежегодно испрашивалось заново особое согласіе ландтага на состоявшееся уже численное увеличеніе прусскихъ войскъ; равнымъ образомъ, палата не разрѣшила тѣхъ расходовъ, которые уже были сдѣланы правительствомъ bona fide до 23 сентября 1862 г. на содержаніе добавочныхъ полковъ. Такое рѣшеніе палаты уничтожало военную организацію, уже существовавшую болѣе 2-хъ лѣтъ и ставило правительство въ необходимость распустить новые полки, ослабить прусскую армію на 200 т. человѣкъ и признать преобладаніе палаты.

Въ столь тяжкомъ положеніи король рѣшился призвать Бисмарка на постъ министра-президента. Бисмаркъ, какъ мы уже говорили выше, желалъ вначалѣ войти въ соглашеніе съ представительствомъ страны и предлагалъ для этого различные способы. Но палата оставалась непреклонною, требовала, чтобы безъ одобренія ею годовой росписи на предстоящій 1863 г. правительство не допускало никакихъ расходовъ, угрожая министерству обви-

неніемъ въ нарушеніи конституціи, въ случаѣ неисполненія имъ установленнаго бюджетнаго порядка.

Послѣ тщетныхъ попытокъ къ соглашенію Бисмаркъ рѣшился искать въ самой конституціи выхода изъ такого положенія вещей; согласно ея постановленіямъ, бюджетъ текущаго года, сокращенный палатою депутатовъ, переданъ былъ въ палату господъ, которая отклонила (11-го октября) полностію проектъ нижней палаты и приняла *правительственный*, т. е. безъ сокращеній и урѣзокъ по военной реформѣ. Рѣшеніе палаты господъ глубоко взволновало нижнюю палату, находившую, что верхняя вправѣ отвергать или принимать въ цѣлости проектъ бюджета лишь въ томъ видѣ, въ какомъ онъ поступаетъ на ея разсмотрѣніе изъ палаты депутатовъ, и потому она признала почти единогласно (6 противъ 237) постановленіе палаты господъ лишеннымъ всякаго законнаго значенія, не дающимъ королевскому правительству никакихъ правъ. По повелѣнію короля ландтагъ былъ закрытъ (13 октября 1862 г.), причемъ въ заключительной рѣчи, прочитанной министромъ-президентомъ, было сказано: „Правительство е. в. короля не можетъ согласиться съ рѣшеніемъ палаты депутатовъ, отмѣняющимъ уже произведенные по большей части расходы военной организаціи и другія необходимыя издержки текущаго года... Послѣ того какъ палата господъ отвергла сокращенный палатою депутатовъ законопроектъ государственнаго бюджета на 1862 г., правительство поставлено въ необходимость принять на себя завѣдываніе финансовымъ управленіемъ го-

сударства безъ указанныхъ въ конституціи основаній. Оно вполнѣ сознаетъ возникающую для него въ этомъ случаѣ отвѣтственность, но помня свои обязанности къ странѣ, почитаетъ себя уполномоченнымъ, до законнаго установленія государственнаго бюджета, производить тѣ расходы, которые необходимы для существующихъ учрежденій и преуспѣянія государства, увѣренное, что въ свое время послѣдуетъ одобреніе ихъ со стороны ландтага".

Желая однако показать странѣ, что королевское правительство намѣрено сохранить легальныя условія государственной жизни, что оно рѣшилось управлять безбюджетно единственно по необходимости и неполнотѣ конституціи, министерство предложило палатѣ (18 декабря 1863 г.) проектъ пополненія § 99 конституціи слѣдующими статьями: „Если согласіе короля и обѣихъ палатъ относительно бюджета не будетъ достигнуто, то послѣдній бюджетъ, законно установленный, остается въ силѣ, доколѣ не состоится соглашеніе относительно новаго бюджета. Въ теченіе этого промежутка не могутъ быть производимы экстраординарные расходы, за исключеніемъ тѣхъ, которые вызываются обязательствами государства или же предусмотрѣны послѣднимъ бюджетомъ; экстраординарные расходы такого рода не должны превышать той суммы, которая разрѣшена этимъ бюджетомъ. Такой порядокъ соблюдается и въ томъ случаѣ, если утвержденіе бюджета запоздаетъ, т. е. не состоится до наступленія новаго смѣтнаго періода". Конечно палата не пошла на самоограниченіе и отвергла пред-

ложенное пополненіе конституціи (19-го января 1864 г.).

Такимъ образомъ началось безбюджетное управленіе въ Пруссіи, продолжавшееся въ теченіе 4-хъ лѣтъ. Ежегодно министерство вносило свой бюджетный законопроектъ въ палату депутатовъ, которая неуклонно вычеркивала расходы по военной реорганизаціи, и ежегодно палата господъ одобряла проектъ правительства, которое также неуклонно производило необходимые расходы въ предѣлахъ послѣдней законно-утвержденной государственной росписи. Такой образъ дѣйствія облегчался для правительства тѣмъ, что по § 109 прусской конституціи налоги и подати, законно-установленные, должны поступать въ государственное казначейство независимо отъ ежегодно утверждаемаго бюджета, вслѣдствіе чего необходимыя деньги находились вполнѣ законно въ рукахъ правительства, не доставало лишь легальныхъ условій для расходованія ихъ.

Послѣ побѣды надъ Австріею въ 1866 г., открывая вновь избранный ландтагъ (5 августа 1866 г.), король въ тронной рѣчи сказалъ: „...Если мое правительство въ продолженіи нѣсколькихъ лѣтъ распоряжалось финансами государства безъ установленныхъ законныхъ основаній, то это произошло по добросовѣстномъ обсужденіи имъ всей важности лежащихъ на немъ обязанностей и въ томъ убѣжденіи, что точное выполненіе законныхъ обязательствъ по отношенію къ кредиторамъ и чиновникамъ, содержанію арміи и правительственныхъ учрежденій составляетъ для государства необходи-

мое условіе его существованія, въ виду чего оно и рѣшилось на такой образъ дѣйствія, какъ на неоспоримую необходимость, уклоняться отъ выполненія которой правительство, въ интересахъ страны, *не можетъ и не должно*. Я увѣренъ, что недавнія событія побудятъ народное представительство одобрить безбюджетную администрацію моего правительства и тѣмъ закончить навсегда бывшее до сего столкновеніе". Палата оправдала слова короля и одобрила безбюджетное управленіе, начавшееся съ 1862 г.

Такъ закончился фактически столь извѣстный прусскій бюджетный конфликтъ, но, безъ сомнѣнія, его политическое вліяніе на условія конституціонной жизни государства продолжало дѣйствовать долго, слѣды его остаются и по настоящее время [1]).

---

[1]) Не можемъ не указать, что не смотря на счастливое разрѣшеніе для прусскаго правительства бюджетнаго столкновенія, либеральныя партіи прусскаго ландтага при всякомъ удобномъ случаѣ продолжали настаивать на признаніи за представительствомъ права разрѣшать государственные *доходы*, взимаемые налоговымъ путемъ, по крайней мѣрѣ въ извѣстной части. Пользуясь наступающимъ увеличеніемъ доходовъ имперіи (новой таможенный тарифъ и повышенный табачный акцизъ 1879 г.), а слѣдовательно и сокращеніемъ матрикулярныхъ взносовъ Пруссіи, остающихся въ ея государственной кассѣ, націоналъ-либералы, по почину Риккерта и Бенды, предложили въ прусской палатѣ депутатовъ въ 1879 г. законопроектъ, предоставляющій ландтагу право ежегоднаго (бюджетнаго) соизволенія разряднаго и подоходнаго налоговъ. Но прусское правительство отклонило такое требованіе либераловъ, удовлетворивъ ландтагъ пониженіемъ этихъ налоговъ законами 10 Марта 1881 г. и 26 Марта 1883 г. Равнымъ образомъ и въ германскомъ рейхстагѣ возникъ вопросъ изъ за того-же стремленія народнаго представительства разрѣшать *доходы* имперіи; хотя 69 § имперской конституціи требуетъ,

Нельзя упустить изъ виду, что прусскій король, требуя одобренія палаты, указывалъ лишь на недостатокъ „законныхъ основаній" бюджетнаго управленія и не только не призналъ въ немъ нарушенія конституціи, но рельефно выразилъ, что правительство, при данныхъ условіяхъ, не могло и не должно было дѣйствовать иначе.

Обратимся теперь къ тѣмъ юридическимъ и политическимъ основаніямъ, которыя каждая сторона приводила въ защиту своего права. Либеральныя партіи ссылались на статью 99 прусской кон-

---

чтобы „всѣ доходы и расходы имперіи были исчисляемы на каждый годъ и заносимы въ бюджетъ, утверждаемый закономъ до начала бюджетнаго года", но въ сущности доходы имперіи взымаются на основаніи постоянно дѣйствующихъ законовъ, потому-то въ § 71 имперской конституціи говорится только о „годичныхъ расходахъ", подлежащихъ разрѣшенію рейхстага; точно-также по § 70 той же конституціи матрикулярные взносы отдѣльныхъ государствъ должны соотвѣтствовать разницѣ, возникающей между имперскими доходами и расходами, а слѣдовательно и не могутъ быть произвольно вычеркиваемы рейхстагомъ. Несмотря на все это, націоналъ-либералы еще въ 1875 г. объявили матрикулярные взносы „подвижною частію имперской росписи, подчиненною ежегодному соизволенію законодательныхъ органовъ имперіи, а въ 1879 г. (при обсужденіи въ рейхстагѣ новаго таможеннаго тарифа) глава націоналъ-либераловъ Беннигсенъ не только подтвердилъ вышеуказанное воззрѣніе на эти взносы, но и потребовалъ, чтобы нѣкоторыя имперскія таможенныя пошлины (напримѣръ на кофе) и налоги (напримѣръ акцизъ на соль) были обращены въ подвижныя статьи имперскаго бюджета и подлежали ежегодному разрѣшенію рейхстага. Только тогда, по словамъ Беннигсена, этотъ послѣдній „получитъ истинное право разрѣшенія доходовъ". Но и эта попытка націоналъ-либераловъ окончилась неудачею и предложеніе о подвижныхъ пошлинахъ и налогахъ, при энергическомъ противодѣйствіи Бисмарка, было отвергнуто рейхстагомъ.

ституціи, по которой „всѣ расходы и доходы государства должны быть исчислены заблаговременно и занесены въ бюджетъ, ежегодно утверждаемый закономъ“, и на статью 100, гдѣ сказано, что „налоги и сборы, поступающіе въ казну, могутъ быть взимаемы лишь въ той мѣрѣ, въ какой занесены въ бюджетъ или установлены особымъ закономъ“.

Опираясь на эти параграфы, въ особенности на 99, палата депутатовъ доказывала, что въ случаѣ неутвержденія бюджета теченіе государственныхъ расходовъ должно быть прекращено [1]). Независимо отъ того, въ тѣхъ случаяхъ, когда прусская конституція не давала яснаго отвѣта, либералы ссылались на общее конституціонное право, въ особенности на англійское, признающее за нижнею палатою преобладающее значеніе въ разрѣшеніи доходовъ и расходовъ и утвержденіи бюджета. „Во всѣхъ конституціяхъ древнихъ и новыхъ, сословныхъ и представительныхъ“, утверждалъ депутатъ Ласкеръ, „право разрѣшенія кредитовъ составляетъ самостоятельную функцію представительства, совершенно независимую отъ его законодательной дѣятельности. Это особое право устанавливается въ конституціяхъ, по мнѣнію историковъ и публицистовъ, какъ особая гарантія соблюденія конституціоннаго порядка. Финансовыя права сословій и палатъ выражаются даже въ бóльшей сте-

[1]) Что касается доходовъ, то значеніе указанныхъ статей (99 и 100) ослаблялось вышеупомянутымъ 109 § прусской конституціи.

пени въ ихъ правѣ утверждать государственный бюджетъ, нежели въ правѣ разрѣшать новые налоги... Неполнота и неясность нѣкоторыхъ статей прусской конституціи ничего не значатъ въ настоящемъ случаѣ; онѣ произошли потому, что въ періодъ конституціоннаго *творчества* опредѣляется лишь основное содержаніе конституціи и ея общее направленіе. Дальнѣйшее же развитіе намѣченнаго строя и точное разграниченіе властей составляютъ дѣло самой жизни... Въ этомъ отношеніи формальное и неполное должно уступить мѣсто существеннымъ началамъ (историческимъ и юридическимъ), выработаннымъ мудростію и опытомъ свободныхъ странъ".

Въ виду высказаннаго, Ласкеръ и его многочисленные сторонники полагали, что выраженіе прусской конституціи, требующее установленія государственнаго бюджета *закономъ* не болѣе какъ *неумѣстная фраза*, что право палаты господъ постановлять свое общее заключеніе о государственномъ бюджетѣ не болѣе какъ *пустая форма*, потому что, если по конституціи эта палата не можетъ обсуждать отдѣльныя статьи росписи и дѣлать по нимъ свои выводы, то и ея право на общее бюджетное постановленіе не имѣетъ существеннаго значенія. Либеральныя партіи признавали самое право короля утверждать государственный бюджетъ *простою формою*, такъ какъ истинно свободное и независимое соизволеніе въ дѣлѣ (налоговыхъ) государственныхъ доходовъ принадлежитъ только палатѣ депутатовъ [1].

[1]) Thudichum, Bismarck's parlamentarische Kämpfe und Siege. Stuttgart, 1887. S. 19—21.

Совершенно инаго мнѣнія былъ министръ-президентъ Бисмаркъ: еще въ 1849 г., при ревизіи конституціи, онъ горячо защищалъ права короны въ финансовомъ отношеніи и энергично настаивалъ на точномъ сохраненіи въ конституціи текста указаннаго 109 §, разрѣшавшаго взыманіе существующихъ налоговъ, впредь до отмѣны ихъ новымъ закономъ; при этомъ онъ высказывалъ, что „въ будущемъ прусскій народъ можетъ имѣть надобность не только въ защитѣ палатъ противъ короны, но и въ сильной коронѣ для защиты противъ палатъ... Мы всѣ желаемъ, чтобы существующіе налоги не отмѣнялись безъ согласія короны, равнымъ образомъ, чтобы измѣненія въ налоговомъ отношеніи не вводились безъ сосласія палатъ".

Обращаясь къ рапорту парламентской коммиссіи, образованной для ревизіи конституціи, Бисмаркъ въ той же рѣчи говорилъ: „Выражаютъ надежды, что представительство не будетъ злоупотреблять своимъ правомъ отказа въ налогахъ и указываютъ на другія государства, гдѣ этимъ правомъ рѣдко или никогда не пользуются. Это объясняется тѣмъ, что въ такихъ государствахъ министерство, не доводя дѣло до крайности, обыкновенно выходитъ въ отставку, т. е. подчиняется велѣніямъ парламентскаго большинства... Но я не понимаю, какимъ образомъ при подобной системѣ, можетъ существовать сильная королевская власть?..." [1]).

---

[1]) Р. 24 Сентября 1849 г. Тѣ же мысли онъ выразилъ въ своей рѣчи 14 Февраля 1851 г.

Когда возникло настоящее бюджетное столкновеніе, Бисмаркъ явился главнымъ защитникомъ бюджетныхъ правъ короля; во многихъ своихъ рѣчахъ [1]) онъ неустанно развивалъ передъ палатою свои взгляды на этотъ предметъ и особенно вооружался противъ указаній либераловъ на общія начала конституціоннаго права и примѣръ Англіи: „Для меня,“ говорилъ онъ, „конституціонно только то, что установлено нашею конституціею; наша практика должна быть опредѣляема не общими теоріями, но положительными прусскими законами. По § 99 прусской конституціи бюджетъ ежегодно утверждается закономъ; но нигдѣ не выраженъ предѣлъ дѣйствія (terminus ad quem) того закона, который долженъ быть издаваемъ каждый годъ, равно нигдѣ не исключается продолженіе прошлогодняго закона въ томъ случаѣ, если не состоится соглашеніе трёхъ законодательныхъ властей относительно новаго бюджета; по § 109 существующіе налоги продолжаютъ взыматься, доколѣ они не измѣнены закономъ; по § 62 каждый законъ, а слѣдовательно и бюджетный, для своего осуществленія, требуетъ согласія короля и обѣихъ палатъ, при чемъ право

[1]) См. рѣчи 30 Сентября 1862 г., 27 Января 1863 г., заключительную рѣчь 25 Января 1864 г., прочитанную Бисмаркомъ при закрытіи сессіи прусскаго ландтага, 1 Іюня 1865 г. и 24 Февраля 1851 г., выражающую тѣ же мысли и сказанную Бисмаркомъ еще въ бытность его депутатомъ, когда докторъ Симсонъ предложилъ палатѣ объявить, что согласно § 99 конституціи „правительство не имѣло права распорядиться производствомъ расходовъ на текущій (1851) годъ, бюджетъ котораго еще не былъ принятъ палатою вслѣдствіе ея роспуска послѣдовавшаго съ 4 Декабря 1850 г. по 3 Января 1851 г.

палаты господъ также самостоятельно, какъ и право палаты депутатовъ: она свободно можетъ отвергнуть или принять представленный на ея разсмотрѣніе бюджетный законопроектъ въ его цѣлости; равнымъ образомъ въ конституціи нигдѣ не сказано, что она можетъ принять или отвергнуть только тотъ законопроектъ, который былъ принятъ палатою депутатовъ". „Изъ этихъ статей ясно видно", заключалъ Бисмаркъ, „что палата депутатовъ не имѣетъ никакого изолированнаго, преобладающаго права въ разрѣшеніи бюджета; напротивъ, здѣсь, какъ и по всѣмъ законодательнымъ вопросамъ, всѣ три фактора законодательной власти стоятъ *равно* одинаково, ни одинъ изъ нихъ не можетъ принудить другаго къ уступкамъ... Измѣните это равенство въ бюджетномъ и налоговомъ законодательствѣ въ пользу временнаго большинства палаты и вы уничтожите самостоятельность короны, исторгните скипетръ изъ королевскихъ рукъ. Кромѣ того, въ конституціи нигдѣ не опредѣленъ выходъ изъ положенія, возникающаго тогда, когда не состоится требуемое соглашеніе, въ этомъ случаѣ она есть tabula rasa. Но государственная жизнь не можетъ остановиться ни на одну минуту. Король, олицетворяя весь народъ и все государство, не можетъ допустить закрытія государственныхъ кассъ и разрушенія государственнаго организма. По праву необходимости, правительство, въ рукахъ котораго находится власть, вынуждено и должно продолжать управленіе, конечно въ собственномъ смыслѣ. Это допускается даже прусскою конституціею, предоста-

вляющею королю самостоятельное право временныхъ распоряженій въ случаѣ неотвратимой крайности“ (§ 63).

Король вполнѣ раздѣлялъ и поддерживалъ взгляды своего министра, и когда въ 1863 г. палата депутатовъ представила ему адресъ съ жалобою между прочимъ на то, что „министры его величества управляютъ безбюджетно“, „производятъ даже такіе расходы, которые были опредѣлительно отвергнуты палатою“, „нарушаютъ конституцію“, что § 99 этой конституціи „пересталъ быть истиною“, то король отвѣчалъ въ своемъ письмѣ 6 февраля 1863 г., непосредственно адресованномъ въ палату депутатовъ, что установленіе бюджета на 1862 г., вслѣдствіе рѣшенія палаты, было невозможно, и поэтому страна осталась безъ росписи, что подобный случай не предусмотрѣнъ конституціею, вслѣдствіе чего министры короля не могли ее нарушить тамъ, гдѣ она ничего не говоритъ и ничего не предусматриваетъ. „Скорѣе палата превысила свои права, ибо признаетъ свой изолированный вотумъ за законъ для моего правительства. Я совершенно признаю (за народнымъ представительствомъ) право вотировать расходы, но я напоминаю палатѣ, что по конституціи обѣ палаты *ландтага* представляютъ весь народъ, и государственный бюджетъ утверждается только закономъ, для бытія котораго необходимо согласіе двухъ палатъ, одобренное мною. Вслѣдствіе несостоявшагося соглашенія, мое правительство обязано было продолжать свое дѣло управленія, иначе оно не имѣ-

ло бы извиненія... Право разрѣшать государственные расходы или же отказывать въ нихъ не принадлежитъ исключительно палатѣ депутатовъ; я обязанъ, какъ монархъ, сохранить въ цѣлости наслѣдственныя и конституціонныя права короны..."

Можно думать, что въ предупрежденіе подобныхъ безвыходныхъ столкновеній между палатами и правительствомъ по поводу важнѣйшихъ вопросовъ государственнаго порядка въ союзной организаціи было постановлено, чтобы „конституціонные споры въ тѣхъ союзныхъ государствахъ, гдѣ по конституціи не имѣется учрежденія, предназначеннаго для разрѣшенія ихъ, поступали на заключеніе союзнаго совѣта по призыву одной изъ сторонъ, если же это не удастся, то они должны быть разрѣшаемы путемъ имперскаго законодательства" [1]).

Въ заключеніе изложенныхъ воззрѣній кн. Бисмарка на основныя начала правительственной организаціи, остановимся на вопросахъ о мѣстной автономіи и рабочемъ классѣ, привлекавшихъ вниманіе бывшаго канцлера имперіи и въ разрѣшеніи которыхъ выразился съ особенною силою его глубокій политическій умъ.

Автономія.

Вопросъ о значеніи для государства провинціальной автономіи возникъ при обсужденіи сѣверогерманской союзной, впослѣдствіи имперской, конституціи, причемъ либеральныя партіи, одушевлен-

---

[1]) См. Verfassung des Deutschen Reichs 16 April 1871. § 76.

ныя горячимъ желаніемъ осуществить возможно скорѣе дѣйствительное объединеніе всѣхъ частей Германіи, настаивали на централизаціонной организаціи; въ этомъ отношеніи даже лучшіе политическіе вожди, напримѣръ Беннигсенъ, Твестенъ, не обращая вниманія на историческія, культурныя и договорныя препятствія, единодушно требовали учрежденія обще-германскаго отвѣтственнаго министерства, а нѣкоторые, напримѣръ Виндгорстъ и гр. Мюнстеръ, также и обще-имперской верхней палаты (сверхъ союзнаго совѣта).

Бисмаркъ всякій разъ рѣшительно отвергалъ всѣ такія предложенія, и нельзя не признать, что онъ понималъ условія дѣйствительности въ этомъ случаѣ гораздо вѣрнѣе и видѣлъ дальше, нежели его противники. Въ первый разъ онъ возсталъ въ 1867 г. противъ предложенія Беннигсена учредить обще-союзное отвѣтственное министерство [1]; затѣмъ, когда въ 1869 г. этотъ вопросъ возникъ снова, по предложенію Твестена, то Бисмаркъ подробно развилъ свою мысль и указалъ, что подобное учрежденіе нарушило бы суверенитетъ отдѣльныхъ правительствъ сѣверо-германскаго союза и заключенные съ ними договоры, что унитаризмъ далеко не есть лучшая и полезнѣйшая политическая форма и во всякомъ случаѣ не соотвѣтствуетъ исторически сложившимся условіямъ германской жизни. „Партикуляризмъ", объяснялъ онъ, „образовался въ Германіи исторически и развился въ ней во всѣхъ направленіяхъ; у насъ существуетъ укоре-

[1] См. рѣчи 26 и 27 Марта 1867 г.

нившійся партикуляризмъ не только провинцій, городовъ, деревень, но даже партій и вѣдомствъ и при томъ такой, какого не знаютъ ни романское, ни славянское племена. Все, что не входитъ въ предѣлы партикулярнаго патріотизма кажется германцу чуждымъ и враждебнымъ. Почтовый чиновникъ, не стоящій на высотѣ широкаго государственнаго сужденія, смотритъ на все, что не служитъ его почтовымъ интересамъ какъ на вражескую страну, которой онъ готовъ нанести ущербъ съ спокойною совѣстію, если только найдетъ это выгоднымъ для собственнаго департамента. Нѣмецъ чувствуетъ себя хорошо лишь въ небольшой исключительной сферѣ... Этотъ партикуляризмъ служитъ источникомъ слабости и вмѣстѣ процвѣтанія Германіи: небольшіе центры развили у себя такую культуру и такой достатокъ, какихъ вы не найдете въ большихъ централизованныхъ государствахъ".

Въ подтвержденіе важности децентрализаціи Бисмаркъ указалъ на другія государства, образовавшіяся отчасти изъ элементовъ германской расы и достигшія наибольшаго процвѣтанія безъ ущерба для своей внутренней свободы. „Взгляните", говорилъ онъ, „на Англію, гдѣ партикуляризмъ, невидимый на географической картѣ, ютится въ тѣни деревень и графствъ, на богатые и могущественные Сѣверо-Американскіе Штаты; развѣ тамъ централизиція признается основаніемъ здороваго развитія и вѣнцомъ политической свободы? Обратите вниманіе на Швейцарію съ ея кантональною организаціею и, наконецъ, на наиболѣе сходное съ нами

старинное устройство Нидерландовъ, гдѣ строго оберегалась провинціальная независимость и вмѣстѣ съ тѣмъ личная свобода... У насъ централизація была бы въ большей или меньшей степени дѣломъ насилія и преступнаго нарушенія по крайней мѣрѣ духа союзной конституціи; даже прикрытая и формально оправданная, она образовала бы внутреннія раны, продолжительность заживленія которыхъ никому неизвѣстна и никѣмъ не можетъ быть контролируема... Я думаю, что въ Германіи слѣдуетъ себя спрашивать не о томъ, что для нея можетъ быть общимъ, а о томъ, что абсолютно *должно* быть таковымъ, остальное же предоставить партикулярному развитію; этимъ мы послужимъ ея свободѣ и общественному благосостоянію... Во всякомъ случаѣ не спѣшите, дайте намъ время развиться... Политическое единство еще не созрѣло, надо ожидать событій,—я же не могу дѣлать исторію" [1].

Какъ разъ въ это время Пруссія рѣшилась преобразовать свое мѣстное управленіе и съ этою цѣлію въ 1869 г. была образована коммиссія изъ свѣдущихъ людей отъ всѣхъ провинцій.

Реформа, предпринятая въ духѣ расширенія провинціальной автономіи и ограниченія привилегированныхъ правъ мѣстнаго дворянства, закончилась лишь послѣ франко-прусской войны въ декабрѣ 1872 г., когда король рѣшился сломить противодѣйствіе враждебной ей палаты господъ, назначивъ туда 25 новыхъ членовъ. Почти вся прусская па-

[1]) Р. 16 Апрѣля 1869 г.

лата депутатовъ была въ пользу предложенныхъ правительствомъ преобразованій; Бисмаркъ воспользовался этимъ случаемъ и, оспаривая своихъ противниковъ въ рейхстагѣ, сказалъ имъ: „Мы желаемъ для Пруссіи децентрализаціи, мы хотимъ создать въ ней мѣстную самостоятельность, такъ почему-же намъ слѣдуетъ дѣйствовать въ противоположномъ направленіи здѣсь, въ союзѣ, уничтожая признанную, плодотворную мѣстную независимость, посягая, вопреки праву и собственнымъ интересамъ, на автономное развитіе германскихъ государствъ? Мы многому научились у Саксоніи, Ганновера, и я радуюсь, что въ Пруссіи уменьшилось „die hohe Meinung, womit der Mensch sich selbst betrügt“ и надѣюсь, что со временемъ наше, ослѣпляющее насъ, самомнѣніе еще болѣе понизится, при болѣе близкомъ ознакомленіи съ администраціею небольшихъ (германскихъ) государствъ“ [1]).

Не смотря на доводы Бисмарка, предложеніе Твестена было принято рейхстагомъ, однако отклонено союзнымъ совѣтомъ.

Тѣмъ не менѣе нетерпѣливые унитаристы не оставляли своего дѣла и продолжали настаивать какъ на учрежденіи имперскаго министерства, такъ и на организаціи верхней палаты имперіи. Бисмаркъ неоднократно возражалъ противъ указанныхъ предложеній, ссылаясь на союзные договоры, слабость и безпочвенность федеральныхъ министровъ, не имѣющихъ корней въ государствахъ Германіи, безъ матеріальной власти, безъ администраціи позади себя,

[1]) Рѣчь 16 Апрѣля 1869 г.

указывалъ на задачу мудрой политики предоставлять каждой сферѣ, даже самой малой, но способной къ самостоятельной жизни, необходимый просторъ, а также и на плодотворное значеніе для Германіи союзнаго совѣта. По его мнѣнію, члены этого совѣта, въ качествѣ уполномоченныхъ отдѣльныхъ владѣній, „вносятъ въ союзныя совѣщанія столько мудрости и политической опытности, такое разнообразіе взглядовъ, какого Германія никогда не имѣла бы при условіяхъ полнаго государственнаго единства“.—„Я самъ“, говорилъ Бисмаркъ, „многому научился, участвуя въ засѣданіяхъ союзнаго совѣта, тѣмъ болѣе, что въ дѣлѣ конституціонной организаціи, всегда готовъ охотно внимать урокамъ опыта и исторіи... Наше живительное взаимодѣйствіе правительствъ, эти федеральныя основы нашаго имперскаго устройства я признаю чрезвычайно важнымъ залогомъ для великаго, будущаго развитія Германіи“ [1]).

Рабочій вопросъ.

Еще будучи депутатомъ, Бисмаркъ обнаружилъ нѣкоторыя черты своихъ послѣдующихъ экономическихъ воззрѣній; онъ полагалъ, что задача государства заключается не въ простомъ выполненіи обязанностей „ночнаго сторожа“, но и въ воздѣйствіи позитивномъ, а въ случаѣ надобности и понудительномъ на экономическое развитіе страны; еще тогда онъ требовалъ поддержки сельскаго (кре-

---

[1]) Рѣчи 19 Апрѣля и 2 Мая 1871 г., 10 и 13 Марта 1877 г. и 5 Марта 1878 г.

стьянскаго) сословія и облегченія поземельной собственности отъ бремени налоговъ.

Въ 1864 г. по поводу волненій, возникшихъ среди силезскихъ ткачей, а отчасти и подъ вліяніемъ Лассаля, желавшаго, при содѣйствіи государства, улучшить положеніе рабочихъ, проявляется въ Германіи уже назрѣвшій рабочій вопросъ и скоро переходитъ на арену парламентскихъ преній. Либеральныя партіи, занятыя болѣе политическими, нежели соціальными интересами, съ тревогою посмотрѣли на эту новую силу, казавшуюся имъ „не опорою, но тяжелымъ камнемъ на шеѣ каждаго государства“ [1]), и мало были расположены оказать рабочимъ государственную помощь. Иначе отнесся къ этому вопросу Бисмаркъ; сразу понявъ всю его важность, онъ рѣшился принять рабочихъ подъ охрану и руководство государства; увѣренный въ необходимости и пользѣ государственнаго содѣйствія какъ развитію рабочихъ продуктивныхъ товариществъ, такъ и учрежденію пенсіонныхъ кассъ для престарѣлыхъ и увѣчныхъ рабочихъ, Бисмаркъ пошелъ по этому пути тѣмъ скорѣе, что еще во время своего посольства въ Парижѣ, видѣлъ близко со-

---

[1]) Выраженіе проф. Губера (Huber), произнесенное депутатомъ Твестеномъ въ прусской палатѣ депутатовъ (11 Февраля 1865 г.), при обсужденіи предложенія Шульце-Делича и Фушера, приглашавшихъ правительство принять на себя починъ въ разработкѣ общаго закона объ отмѣнѣ ограниченій, препятствующихъ устройству рабочихъ ассоціацій, и о такой организаціи труда, которая обезпечивала бы рабочему классу подобающее ему въ государствѣ соціальное положеніе, предоставивъ право непосредственно завѣдывать своими интересами и защищать ихъ.

ціалистическіе пріемы Наполеона III и надѣялся найти въ рабочихъ классахъ сильную опору въ борьбѣ съ либеральными элементами представительства.

Какъ разъ въ это время ткачи Вальденбургскаго округа въ Силезіи подали жалобу королю на своихъ хозяевъ и отправили въ Берлинъ 3-хъ депутатовъ, чтобы „выразить у подножія трона свои страданія и просьбы". Подъ вліяніемъ Бисмарка и по его ходатайству, король принялъ депутацію и выдалъ изъ своей частной кассы 12 тысячъ талеровъ для устройства рабочей ассоціаціи, въ видѣ опыта; вмѣстѣ съ тѣмъ министерство послало на мѣсто происшествія коммиссію для изслѣдованія основательности жалобъ рабочихъ. По этому поводу въ палатѣ послѣдовалъ запросъ, и либеральный депутатъ (фабрикантъ) Рейхенгеймъ заявилъ, что „представляя депутацію королю, злоупотребили довѣріемъ его величества и что правительство само испытаетъ всю опасность вспомоществованія рабочимъ изъ государственной казны". Бисмаркъ отвѣчалъ: „Я посовѣтовалъ его величеству принять депутатовъ и думаю, что исполнилъ мой долгъ. Какое я имѣлъ право закрыть рабочимъ доступъ къ трону... Короли Пруссіи никогда не были королями только богатыхъ. Фридрихъ Великій, еще будучи наслѣдникомъ, сказалъ: „Quand je serai roi, je serai un vrai roi des gueux". У трона королей Пруссіи всегда находили благосклонный пріемъ и убѣжище тѣ страданія, которыя возникаютъ изъ противорѣчія между закономъ писаннымъ и естественными правами че-

ловѣка. Наши короли освободили крѣпостныхъ, создали цвѣтущій классъ крестьянъ; быть можетъ имъ удастся улучшить и положеніе рабочихъ" [1]).

Наступившая вскорѣ тяжелая внѣшняя борьба съ Австріею и потомъ Франціею отвлекла вниманіе Бисмарка отъ рабочаго вопроса, а политическое объединеніе Германіи вызвало необходимость принять ближайшія мѣры къ единенію экономической и соціальной жизни нѣмцевъ. Для достиженія этой цѣли, послѣ учрежденія сѣверо-германскаго союза, были уничтожены паспорты (12 октября 1867 г.) и разрѣшена свобода передвиженія (1 ноября 1867 г.), отмѣнены полицейскія ограниченія брака (4 мая 1868 г.), изданъ новый ремесленный уставъ, допускавшій между прочимъ свободу сходокъ (21 іюня 1869 г.), и (6 іюня 1870 г.) установлены правила объ общинномъ содѣйствіи и помощи рабочимъ по мѣсту ихъ жительства (Unterstützungswohnsitz). Одновременно съ этимъ велась усиленная постройка новыхъ желѣзныхъ дорогъ и устройство другихъ путей сообщенія, происходила обширная заготовка военныхъ матеріаловъ; всё это потребовало массу рабочихъ силъ, возвысило зарабочую плату. Побѣда надъ Франціею и образованіе имперіи еще болѣе усилили общее движеніе, временно оживили промышленность и торговлю, что конечно отразилось на разростаніи городовъ, особенно тѣхъ, которые служили центрами заводской и фабричной дѣятельности. Массы сельскаго населенія потянулись въ города и, испытавъ городскую жизнь, потеряли

[1]) P. 15 Февраля 1865 г.

охоту, а иной разъ и возможность возвратиться къ условіямъ простой и тяжелой деревенской жизни; такимъ образомъ въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ рабочій классъ въ Германіи значительно увеличился, сдѣлался предметомъ серіозныхъ заботъ для государственныхъ людей и ближайшею жертвою соціалъ-демократической агитаціи. Демократическое движеніе особенно усилилось послѣ пораженія парижской коммуны, когда нѣкоторые изъ главнѣйшихъ коммунаровъ бѣжали изъ Франціи и перенесли свою дѣятельность въ Германію, обративъ ее въ передовой операціонный базисъ своихъ предпріятій. Между тѣмъ вслѣдъ за крайнимъ возбужденіемъ германскаго общества, наступилъ экономическій кризисъ; пользуясь тяжелымъ положеніемъ рабочихъ въ промышленныхъ округахъ, соціальные агитаторы побуждали ихъ сплотиться въ общую силу и заставить государство улучшить и обезпечить ихъ участь. Подъ вліяніемъ агитаціи, благодаря усиліямъ ея вождей, образовался обширный соціально-демократическій союзъ съ чрезвычайно сильною центральною организаціею, многочисленными мѣстными отдѣленіями, съ правомъ взиманія налоговъ съ своихъ членовъ и наказанія за нарушеніе союзной дисциплины. Общее соціалистическое управленіе не только держало своихъ членовъ въ строгомъ подчиненіи, но и вступало въ ближайшія связи съ иностранными союзами рабочихъ, съ обязательствомъ взаимной помощи. Могущество соціалъ-демократовъ возросло наконецъ до того, что во время выборовъ въ рейхстагъ въ 1874 г. они имѣли

340 тысячъ голосовъ и пріобрѣли 9 депутатскихъ мѣстъ, а въ 1877 г. располагали уже 481 тысячью голосовъ и послали въ рейхстагъ 12 своихъ представителей. Вожди соціально-демократическаго союза стремились однако не только къ экономическому улучшенію положенія рабочихъ, но и къ достиженію политическихъ цѣлей, и даже послѣднія занимали ихъ болѣе перваго. Опираясь на сочувствіе массъ, они замышляли совершить переворотъ всего существующаго строя и достигнуть полнаго торжества соціалъ-демократіи. Еще менѣе думали они добиваться осуществленія своихъ плановъ мирными путями; напротивъ, они явно стремились къ насильственному ниспроверженію порядка и ради этого вступили въ союзъ съ революціонными партіями другихъ странъ; подъ вліяніемъ ихъ обѣщаній и подстрекательствъ устраивались обширныя стачки, организовались покушенія на государственныя и общественныя учрежденія. Все это, подрывая общественное спокойствіе и довѣріе, ослабляя кредитъ, производительность, еще болѣе понижало заработную плату, вслѣдствіе чего поддерживалось напряженное недовольство среди рабочихъ массъ. Такое настроеніе разрѣшилось наконецъ покушеніями на жизнь императора Вильгельма (Геделя 11 мая 1878 г. и Нобилинга 2 іюня 1878 г.).

Общее революціонное развитіе нѣмецкой соціалъ-демократіи обратило на себя вниманіе многихъ серіозныхъ германскихъ мыслителей (напримѣръ Трейтшке) и заставило правительство вступить въ борьбу съ насильственною пропагандою. Въ

этомъ отношеніи у Бисмарка замѣчается отчетливо два направленія: съ одной стороны онъ побуждаетъ союзный совѣтъ, начиная съ 1873 г., предлагать на разсмотрѣніе рейхстага рядъ законопроектовъ (о наказуемости какъ хозяевъ, такъ и рабочихъ за нарушеніе договоровъ и учрежденіи ремесленныхъ судовъ въ 1873 г., о дополненіи уголовнаго кодекса назначеніемъ болѣе строгихъ наказаній за учрежденіе опасныхъ обществъ, за возбужденіе соціальной ненависти и т. п. въ 1875 г.) [1]), имѣвшихъ цѣлю ограничить опасное развитіе соціалъ-демократіи, а съ другой, оставаясь при прежнемъ убѣжденіи въ необходимости оказать рабочимъ государственную помощь, онъ вноситъ въ рейхстагъ соотвѣтственныя тому мѣропріятія. Весьма знаменательно, что какъ въ первомъ, такъ и во второмъ случаѣ онъ встрѣчаетъ рѣшительное противодѣйствіе въ имперскомъ парламентѣ, конечно, со стороны различныхъ его партій. Лишь послѣ покушенія Нобилинга и распущенія рейхстага новые выборы дали правительству большинство, одобрившее 19 октября 1878 г. извѣстный исключительный законъ о соціалистахъ, съ ограниченіемъ однако срока его дѣйствія (3 годами).

Въ мотивахъ законопроекта было объяснено, что соціалистическая агитація возбуждаетъ у „обдѣленныхъ“ зависть къ другимъ классамъ общества, разрушаетъ нравственныя и религіозныя основы

---

[1]) Эти законопроекты были отклонены рейхстагомъ и только первые два изъ нихъ впослѣдствіи въ нѣкоторыхъ своихъ основныхъ чертахъ получили силу закона.

общежитія, подрываетъ уваженіе къ закону, оскорбляетъ имперскія учрежденія, правительство, армію и вообще отличается „антинаціональнымъ“ характеромъ [1]). При обсужденіи этого законопроекта въ рейхстагѣ 16 сентября 1878 г. соціалистическій депутатъ Бебель заявилъ, что „государственные люди, обвиняющіе насъ въ подготовленіи всеобщаго переворота, сами между тѣмъ поддерживали весьма близкія отношенія съ вождями соціалъ-демократовъ (напримѣръ Лассалемъ) и не щадили обѣщаній, въ надеждѣ найти у нихъ опору въ борьбѣ съ либеральными партіями“. Въ слѣдующемъ засѣданіи рейхстага 17 сентября 1878 г. Бисмаркъ отвѣчалъ Бебелю: „мои усилія, направленныя къ облегченію участи рабочихъ массъ не имѣютъ ничего общаго съ стремленіями секты соціалъ-демократовъ, которая не останавливается даже передъ цареубійствомъ. Никогда въ жизни я не говорилъ ни съ однимъ изъ нихъ, никогда они не состояли въ тайной связи съ министерствомъ, никогда я не вступалъ съ ними въ какіе бы то ни было переговоры. Мои сношенія съ Лассалемъ, котораго я не отношу къ современной соціалъ-демократіи, обусловливались его личными качествами: это былъ въ высшей степени умный, пріятный человѣкъ, чрезвычайно самолюбивый, но не республиканецъ. Онъ былъ исполненъ національныхъ чувствъ, его идея, къ которой онъ стремился, это *нѣмецкое* государство. Тѣ, которые считаютъ себя его преемниками, вовсе не похожи

---

1) Les Discours, v. VIII, p. 22 etc.

на Лассаля; онъ съ презрѣніемъ отвернулся бы отъ нихъ и запретилъ бы имъ злоупотреблять его именемъ. Если бы самъ г. Бебель выразилъ желаніе побесѣдовать со мною вечеркомъ, я не отказался бы, и тогда, быть можетъ, узналъ бы, въ чемъ состоитъ то государство будущаго, ради котораго желаютъ разрушить настоящее. Обыкновенно это будущее ораторы соціалъ-демократіи окружаютъ мракомъ; они обѣщаютъ улучшить положеніе рабочихъ, увеличить достатокъ, сократить ихъ трудъ, но никто не объясняетъ, какимъ образомъ это сдѣлать. Въ особенности умалчиваютъ о способахъ упроченія порядка, который долженъ наступить послѣ всеобщаго раздѣла, т. е. ограбленія имущихъ. Быть можетъ и тогда трудолюбивый и бережливый снова разбогатѣетъ, а неспособный и лѣнивый снова впадетъ въ бѣдность. Или же мы окажемся въ домѣ заключенныхъ, гдѣ каждый, утрачивая свою свободу, живетъ по закону своихъ стражей, съ тою разницею, что въ домѣ заключенныхъ стражъ есть почтенный, образованный чиновникъ, тогда какъ въ универсальной крѣпости соціализма этими стражами будутъ тѣ ораторы, которые въ настоящее время обольщаютъ народъ и на которыхъ нѣкуда жаловаться; они превратятся въ безжалостныхъ деспотовъ, а всѣ прочіе въ рабовъ. Если бы соціалъ-демократы выступили съ подобнымъ идеаломъ, ихъ осмѣялъ бы каждый разсудительный рабочій; потому то они такъ тщательно избѣгаютъ объясненія своей позитивной программы, ограничиваясь лишь отрицаніемъ существующаго.

Но все это не помѣшало и не мѣшаетъ мнѣ относиться съ участіемъ къ улучшенію положенія рабочихъ массъ, о чемъ я нѣкогда бесѣдовалъ съ Лассалемъ. Я продолжаю думать, что продуктивныя общества могутъ помочь рабочимъ и что во всякомъ случаѣ намъ слѣдуетъ искать разрѣшенія соціальнаго вопроса на почвѣ улучшенія ихъ быта...“ [1]).

„Для успѣха однако необходимо“, сказалъ Бисмаркъ нѣсколько позже [2]) „чтобы рабочіе отрѣшились отъ своихъ агитаторовъ и, отказавшись отъ идей, заимствованныхъ у „Разбойниковъ“ Шиллера, которыхъ впрочемъ, по моему убѣжденію, никогда и не раздѣляли вполнѣ, вновь возродили къ себѣ довѣріе...“

„Мое отношеніе къ соціальному вопросу“, объяснялъ Бисмаркъ, „измѣнилось съ того времени, когда здѣсь, въ рейхстагѣ, Бебель или Либкнехтъ патетически изобразили парижскую коммуну какъ образцовое политическое учрежденіе, когда одинъ изъ нихъ сталъ открыто исповѣдывать евангеліе парижскихъ убійцъ и поджигателей; тогда лишь я понялъ угрожающую намъ опасность; этотъ призывъ къ коммунѣ послужилъ мнѣ лучемъ свѣта, и въ соціалъ-демократіи я познаъ врага, въ виду котораго государство и общество должны обратиться къ мѣрамъ необходимой обороны... Въ теченіе цѣлаго ряда лѣтъ соціалъ-демократическая пресса подготовляла народъ къ будущимъ насиліямъ; въ своихъ статьяхъ она прямо оправдывала политическія убій-

---

[1]) Р. 17 Сентября 1878 г.
[2]) Р. 9 Октября 1878 г.

ства, объявляла, что всѣ наши законы и мѣры противъ соціализма безсильны, что законодатели и пособники ихъ должны сознавать личную отвѣтственность, которую они принимаютъ, дѣйствуя противъ соціалъ-демократіи... Господа, если намъ угрожаютъ кинжалы убійцъ и карабины Нобилинговъ, если намъ приходится жить подъ игомъ подобной тираніи шайки бандитовъ, то жизнь теряетъ цѣну, и я надѣюсь, что рейхстагъ окажетъ правительствамъ, императору и гражданамъ ту помощь, которой они отъ него ожидаютъ" [1]).

При второмъ чтеніи въ рейхстагѣ того же закона о соціалистахъ Бисмаркъ снова выступилъ противъ вождей соціалъ-демократіи. „Засѣдая здѣсь 11 лѣтъ", сказалъ онъ, „и безусловно отрицая существующій порядокъ, соціалъ-демократы не предложили намъ ни одной положительной мысли, ни одного проекта своего будущаго созданія. Мы не знаемъ программы, которую они желаютъ осуществить, когда имъ удастся разрушить существующую организацію; мнѣ кажется, что причина столь глубокаго молчанія заключается въ *невѣдѣніи* того, что они создадутъ, когда станутъ владыками..."

Если, тѣмъ не менѣе, соціализмъ столь успѣшно развился на германской почвѣ, то причины этого, по мнѣнію Бисмарка, заключаются въ возникшемъ экономическомъ кризисѣ, недостаткахъ законодательства, въ самомъ объединеніи Германіи, породившемъ массу недовольныхъ, готовыхъ къ открытой борьбѣ съ существующимъ строемъ, нако-

[1]) Р. 17 Сентября 1878 г.

нецъ, въ свойственномъ нѣмцу безграничномъ самолюбіи, недовольствѣ своимъ положеніемъ, критическомъ отношеніи къ каждому правительству.

По словамъ Бисмарка, также „не малую услугу соціалистической пропагандѣ оказалъ новый законъ о прессѣ, отмѣнившій залогъ и марочное обложеніе газетъ и удешевившій журнальное дѣло. Въ настоящее время, имѣя 100—150 тысячъ марокъ можно открыть новое изданіе. Благодаря этому закону и дешевой доставкѣ, многочисленные газетные листки, возбуждающаго характера, распространяются по всей Германіи, развращая бѣднѣйшіе классы, вызывая и подстрекая опаснѣйшіе инстинкты толпы“...

„Конечно, при условіяхъ отрицанія всего священнаго, разрушенія въ массахъ вѣры въ Бога и уваженія къ государственнымъ установленіямъ, соціалистамъ-агитаторамъ не трудно было соблазнить темныхъ и удрученныхъ людей несбыточными обѣщаніями благополучія; естественно, что обдѣленный и угнетенный, у котораго отняли все, что прежде одушевляло его жизнь, которому ничего не остается кромѣ дикой погони за чувственными наслажденіями, вѣритъ словамъ своихъ ораторовъ—обольстителей и готовъ на всё“.

Одновременно съ приведенными разоблаченіями и нападками на руководителей соціалъ-демократической агитаціи Бисмаркъ въ той же рѣчи сказалъ, что онъ „готовъ содѣйствовать всякой положительной мѣрѣ, ведущей къ улучшенію положенія рабочихъ, всякой ассоціаціи, имѣющей цѣлію облег-

чить участь труженика... Я готовъ подвергнуть благосклонному разсмотрѣнію каждый серіозный соціалъ-демократическій проектъ, предлагающій опредѣленныя и благоразумныя средства, служащія къ устройству быта рабочихъ, я даже не отступаю передъ мыслію о государственной помощи тѣмъ людямъ, которые *сами себѣ помогаютъ*" [1]).

Въ исполненіе своихъ предначертаній Бисмаркъ въ 1881 г. внесъ въ рейхстагъ законопроектъ о страхованіи рабочихъ отъ несчастныхъ случаевъ, при участіи государства во взносѣ извѣстной доли ($^1/_3$) страховой преміи [2]). Рейхстагъ отвергъ всякое участіе государства въ платежѣ страховой преміи, и тогда, въ свою очередь, союзный совѣтъ отклонилъ этотъ законъ; при разсмотрѣніи его въ рейхстагѣ (1—2 апрѣля) депутаты Бамбергеръ и Рихтеръ упрекнули предложенный законопроектъ въ соціалистическихъ и даже коммунистическихъ стремленіяхъ. Въ отвѣтъ на это Бисмаркъ заявилъ, что для устраненія *причинъ*, вызывающихъ соціалистическое движеніе, онъ желалъ сдѣлать что либо положительное въ пользу рабочихъ и что государственную помощь (въ извѣстномъ размѣрѣ) онъ почитаетъ безусловно необходимой. Въ противномъ случаѣ т. е., если все страховое бремя падетъ на промышленность (предпринимателей или рабочихъ— это безразлично), то это легко можетъ ее подор-

---

[1]) Р. 9 Октября 1878 г.

[2]) Государственная субсидія устанавливалась лишь для той категоріи рабочихъ, годичный заработокъ которыхъ не превышалъ 750 марокъ.

вать, по крайней мѣрѣ нѣкоторыя ея отрасли, и тогда дѣйствительно правительству придется вступить на путь „государственнаго соціализма, взявъ на себя непосредственную организацію труда, давая работу тому, кто ее не имѣетъ, что государство и дѣлаетъ въ минуты общественныхъ бѣдствій"... „Предложенный проектъ", продолжалъ Бисмаркъ, „упрекаютъ въ соціализмѣ съ цѣлью возбудить противъ него общественное мнѣніе, которое отождествляетъ соціализмъ съ преступностію. Но развѣ наше желаніе облегчить участь рабочаго —жертвы несчастнаго случая, предупредить возможность его голодной смерти, можно назвать соціализмомъ въ смыслѣ преступной тенденціи, господствующей среди той шайки разбойниковъ, которая у насъ злодѣйствуетъ?... Нашъ проектъ есть результатъ практическаго христіанства, *безъ фразъ*,... которое не отказываетъ нуждающимся въ помощи. Это христіанское стремленіе, основанное на возвышенныхъ принципахъ нашей религіи, я считаю вполнѣ умѣстнымъ и обязательнымъ въ христіанскомъ государствѣ и среди христіанскаго населенія" [1]).

Какъ бы въ подтвержденіе вышеизложенныхъ воззрѣній Бисмарка въ императорскомъ посланіи отъ 17 ноября 1881 г. было сказано: „мы пришли къ тому убѣжденію, что исцѣленіе соціальныхъ язвъ должно быть искомо не исключительно въ подавленіи крайностей социалъ-демократіи, но въ то же время и въ позитивномъ улучшеніи участи рабо-

[1]) Р. 2 Апрѣля 1881 г.

чаго... Въ этомъ смыслѣ рейхстагу будетъ предложенъ переработанный законопроектъ о страхованіи рабочихъ отъ несчастныхъ случаевъ съ пополненіемъ его проектомъ единообразной организаціи вспомоществованія заболѣвшимъ рабочимъ [1]), а также и оказанія помощи неспособному зарабатывать свою жизнь труженику, вслѣдствіе постигшей его старости или дряхлости"...

„Мы надѣемся", продолжаетъ посланіе, „что достиженіе этихъ цѣлей, свойственныхъ всякому общежитію, основанному на нравственныхъ началахъ христіанскаго существованія, облегчится единеніемъ общественныхъ силъ въ корпораціяхъ, охраняемыхъ и поддерживаемыхъ государствомъ"...

Въ слѣдующемъ году депутатъ Гертлингъ возбудилъ въ рейхстагѣ (9 января 1882 г.) вопросъ о пересмотрѣ фабричнаго законодательства съ цѣлью ограниченія числа рабочихъ часовъ вообще, въ особенности же для женщинъ и дѣтей и установленія возможно полнаго воскреснаго отдыха. Бисмаркъ отнесся съ сочувствіемъ къ этому запросу, находя,

---

[1]) Законъ объ обязательномъ страхованіи рабочихъ отъ болѣзней былъ принятъ рейхстагомъ въ 1883 г. и заключался въ томъ, что каждый рабочій, страхуясь на случай болѣзни въ одной изъ многочисленныхъ мѣстныхъ (фабричныхъ или цеховыхъ) кассъ для больныхъ, получалъ въ теченіи 13 недѣль болѣзни денежное пособіе и медицинскую помощь. Нельзя не замѣтить, что этотъ законъ только сообщилъ принудительность и подчинилъ государственному контролю то, что прежде дѣлалось добровольно и безъ вмѣшательства государства; такъ что въ этомъ случаѣ Бисмаркъ лишь утвердилъ, расширилъ и взялъ въ руки *государства* заранѣе и самобытно развившееся учрежденіе (Krankenkassen).

что онъ соотвѣтствуетъ предначертаніямъ императора (Вильгельма I), „одушевленнаго благороднымъ желаніемъ по крайней мѣрѣ положить начало въ дѣлѣ улучшенія бѣдственнаго экономическаго положенія рабочихъ и вызвать у нихъ довѣріе къ государству, давъ труду такую организацію, которая поставила бы рабочихъ, хотя бы въ будущемъ, въ положеніе аналогичное съ крестьянами". Но вмѣстѣ съ тѣмъ Бисмаркъ высказалъ опасеніе, какъ бы сокращеніе числа рабочихъ часовъ, при условіи сохраненія той же заработной платы, не повредило германской промышленности и чтобы, такимъ образомъ, желая облегчить трудъ рабочаго, не поразили источника его заработка. „По моему", сказалъ онъ, слѣдуетъ прежде всего озаботиться учрежденіемъ рабочихъ ассоціацій, реорганизовать трудъ на почвѣ корпоративнаго начала" [1]).

Въ томъ-же 1882 г. (май) законопроектъ о страхованіи рабочихъ отъ несчастныхъ случаевъ былъ снова внесенъ въ рейхстагъ, но уже въ измѣненномъ видѣ: всѣ расходы по страхованію, за исключеніемъ 25%, гарантированныхъ имперіею, возлагались на предпринимателей, обязанныхъ страховать своихъ рабочихъ; при этомъ учреждались корпоративныя страховыя общества съ правомъ самотаксаціи и самоуправленія, но однако подчиненныя контролю имперскаго центральнаго страховаго

[1]) Р. 9 Января 1882 г. Тѣ же самыя мысли и по тѣмъ же самымъ поводамъ высказывались Бисмаркомъ въ его позднѣйшихъ рѣчахъ 15 Января и 9 Мая 1885 г., а также и въ его рѣчи, сказанной имъ при первомъ чтеніи закона о соціалистахъ 20 Марта 1884 г.

учрежденія (Reichsversicherungsamt). Этотъ законопроектъ, отосланный въ коммиссію, оставался тамъ въ теченіе всей сессіи рейхстага (1882—1883 г.), пока наконецъ въ послѣднемъ ея засѣданіи (12 іюня) ф. Беттихеръ не заявилъ, что правительство намѣрено внести въ ближайшую сессію новый законъ по тому же предмету, что и было исполнено въ началѣ 1884 г.

Третій и послѣдній законопроектъ страхованія рабочихъ отъ несчастныхъ случаевъ, вступившій въ дѣйствіе лишь въ 1885 г., *совершенно устранялъ участіе имперіи въ платежъ страховой преміи.* При обсужденіи его въ засѣданіяхъ рейхстага (14—15 марта 1884 г.) Бисмаркъ сказалъ: „Союзныя правительства, подчинившись необходимости, рѣшились устранить государственную помощь въ дѣлѣ страхованія рабочихъ, но въ этомъ случаѣ они пожертвовали своею мыслью не безусловно, а лишь временно,... ибо правительственное ремесло, въ смыслѣ Фридриха Великаго, заключается въ *служеніи* народу, въ заботѣ о томъ, чтобы никто не ходилъ босыми ногами...

Настоящій законъ предложенъ съ цѣлью серіознаго улучшенія участи рабочихъ. По моему, онъ является дополненіемъ закона противъ соціалистовъ. Было бы несправедливо, съ одной стороны препятствовать самозащитѣ многочисленнаго класса нашихъ согражданъ, а съ другой, не протянуть ему руку помощи въ дѣлѣ устраненія причинъ его неудовольствія... Я утверждаю, что не только христіанское, но всякое государство обязано заботиться

о своихъ гражданахъ, терпящихъ лишенія... И я, пока имѣю возможность говорить здѣсь (въ рейхстагѣ), считаю своимъ долгомъ, по собственному побужденію, бороться изъ за соціальныхъ улучшеній... Насъ упрекаютъ въ соціализмѣ, но это меня нисколько не пугаетъ. Весь вопросъ заключается въ томъ, гдѣ дозволенная граница государственнаго соціализма? Лишенные извѣстной свободы дѣйствій, мы не въ состояніи управлять. Всякій законъ вспомоществующій (народу) есть соціализмъ. Развѣ столь славной памяти законодательство Штейна и Гарденберга, лишившее помѣщика части его достоянія съ тѣмъ, чтобы передать ее фермеру—не есть государственный соціализмъ?... Я думаю, что ни одно государство не можетъ существовать безъ его примѣсей... Одна изъ главныхъ причинъ успѣха соціалъ-демократическихъ вождей заключается именно въ томъ, что государство не достаточно соціально, что оно оставляетъ пустое пространство, которое заполняется агитаторами, берущими на себя государственное ремесло... Господа, я полагаю, что политическія партіи и политическія программы отжили свое время. Вы сами будете вынуждены заняться экономическими вопросами и предаться политикѣ „интересовъ“ въ большей степени, нежели дѣлали это до сихъ поръ. Таковъ духъ времени, который сильнѣе васъ...“ [1]).

---

[1]) См. также рѣчи 20 Марта и 9 Мая 1884 г., сказанныя Бисмаркомъ при обсужденіи вопроса о продолженіи закона о соціалистахъ (1884 г.) и выражающія между прочимъ тѣ же мысли.

Смерть императора Вильгельма I не прекратила заботъ германскаго имперскаго правительства объ улучшеніи экономическаго положенія рабочихъ. Императоръ Вильгельмъ II при открытіи рейхстага (1888—89 г.) объявилъ въ тронной рѣчи, что онъ принимаетъ, „какъ дорогое наслѣдіе своего въ Бозѣ почившаго дѣда продолженіе начатаго имъ соціально-политическаго законодательства... Я не надѣюсь устранить обыденное несчастіе и уврачевать человѣческія бѣдствія посредствомъ законодательныхъ мѣропріятій, но, тѣмъ не менѣе, считаю обязанностью государственной власти, по мѣрѣ силъ, содѣйствовать облегченію настоящихъ экономическихъ страданій и доказать путемъ органическихъ учрежденій, что проповѣдуемая христіанствомъ любовь къ ближнему—есть долгъ государства...“

Въ исполненіе предначертаній императора внесенъ былъ въ рейхстагъ въ концѣ ноября 1888 г. законопроектъ о страхованіи рабочихъ; онъ устанавливалъ обязательное страхованіе послѣднихъ на случай старости и немощи и распредѣлялъ расходы по страхованію между имперскою казною, работодателями и рабочими по одной трети на каждаго. Главное участіе въ преніяхъ (29 марта 1889 г.), возникшихъ по поводу этого законопроекта, принялъ на себя, со стороны правительства, министръ ф. Беттихеръ, который между прочимъ высказалъ: „въ этомъ собраніи распространился слухъ, что не только между союзными правительствами возникли разногласія относительно принциповъ предложеннаго законопроекта, но что, будто бы, даже самъ

канцлеръ имперіи не придаетъ никакого значенія этому закону. Такіе навѣты для меня не новы. Не имѣя возможности открыть источникъ слуховъ, о которыхъ говорю, я нарочно обратился къ канцлеру имперіи и спросилъ его какъ онъ относится къ законопроекту. Г. канцлеръ уполномочилъ меня объявить, что ему оскорбительно самое предположеніе, будто бы онъ недостаточно заинтересованъ закономъ..." Вслѣдъ за тѣмъ, явясь лично въ засѣданіе, Бисмаркъ сказалъ: „Я позволю себѣ присвоить отцовство во всей (нашей) соціальной политикѣ, включая и ея послѣднее завершеніе, которымъ мы занимаемся въ настоящее время. Мнѣ удалось расположить покойнаго императора Вильгельма къ соціальнымъ вопросамъ. Онъ счелъ бы за лучшій, столь имъ желанный, тріумфъ, если бы еще во время своего царствованія ему удалось достичь того, чтобы *государственная* помощь нуждающимся завершила начатое имъ дѣло соціальной реформы. Нынѣ царствующій императоръ оповѣстилъ въ одной изъ своихъ первыхъ декларацій, что онъ безусловно присвоиваетъ себѣ стремленія своего покойнаго дѣда. Какимъ же образомъ я пришелъ бы теперь къ отрицанію и даже сталъ бы противодѣйствовать тому самому дѣлу, которое создано по моему почину и уже приближается къ концу! Это значило бы измѣнить не только памяти стараго императора, но и служебнымъ обязанностямъ въ отношеніи моего новаго монарха... Я высказываюсь въ пользу принятія закона во всей его полнотѣ и съ полнымъ убѣжденіемъ искренно прошу

васъ, господа, вотируйте точно также и вы“ [1]).

24 Мая 1889 г. законопроектъ въ его основныхъ чертахъ былъ принятъ рейхстагомъ большинствомъ 185 голосовъ противъ 165 [2]).

По замѣчанію Беннигсена „во всемъ законодательствѣ европейскихъ государствъ съ трудомъ можно найти столь важный актъ, влекущій за собою такія глубокія послѣдствія, какъ этотъ законъ“ [3]).

Заботы и мѣры Бисмарка, направленныя къ улучшенію положенія рабочихъ, встрѣчая препятствія въ представительствѣ, не вызвали довѣрія и расположенія и среди самихъ рабочихъ; послѣдніе продолжали относиться враждебно къ существующему порядку и увеличивать число сторонниковъ соціалъ-демократической партіи. Такое положеніе объясняется многими причинами: прежде всего незначительностью помощи сравнительно съ числомъ и нуждами обремененныхъ рабочихъ; но самая главная заключалась въ противоположности между общею политическою системою Бисмарка съ одной стороны, условіями и стремленіями рабочихъ и осо-

---

1) Р. 29 Марта 1889 г.

2) Главнѣйшее содержаніе законопроекта заключается въ слѣдующемъ: страхованіе примѣняется ко всѣмъ рабочимъ какъ городскимъ, такъ и сельскимъ; рабочіе, работодатели и государство доставляютъ средства, идущія на уплату рабочихъ пенсій; вознагражденіе старикамъ выдается лишь по достиженіи ими 70-ти лѣтняго возраста; уплата рабочими ихъ страховой доли удостовѣряется особыми марками, наконецъ администрація страховыхъ кассъ предоставляется союзнымъ государствамъ.

3) Рѣчь Беннигсена въ засѣданіи рейхстага 4 Апрѣля 1889 г.

бенно соціалъ-демократовъ съ другой. Первый—почитатель національнаго могущества, великодержавія государства, подчиняющаго себѣ всѣ силы общества и отдѣльныхъ лицъ, вторые отрицаютъ данное государство, не признаютъ отечества, дорожатъ только личною свободою и матеріальнымъ обезпеченіемъ; первый—представитель международнаго преобладанія и милитаризма, съ тяжкою воинскою повинностію, вооруженіями, поглощающими и увеличивающими бремя налоговъ, вторые равнодушны къ международной роли государства, враги армій и войны, цѣнятъ лишь свои ассоціаціи, гдѣ находятъ мирный трудъ и взаимную помощь; первый—сторонникъ національной экономической политики, охраняющей отечественное производство, вторые стремятся только къ дешевизнѣ продуктовъ первой необходимости, изъ какой бы страны они не доставлялись. Ко всему этому Бисмаркъ, желая помочь дряхлымъ, больнымъ и удрученнымъ, въ тоже время стремился подчинить строгой государственной дисциплинѣ здоровыхъ и крѣпкихъ рабочихъ, давилъ желѣзною рукою ихъ честолюбивыхъ и независимыхъ вождей, жаждавшихъ создать для себя и своихъ сторонниковъ не только лучшую экономическую долю, но и болѣе значительную политическую роль.

При такихъ противоположныхъ условіяхъ невозможно было ожидать, чтобы соціальныя мѣры Бисмарка оказали умиротворяющее вліяніе и ослабили развитіе соціалъ-демократической партіи; хотя несправедливо складывать всю вину за неудачу на Бисмарка, такъ какъ онъ не могъ измѣнить всѣхъ

условій, возбуждавшихъ непріязненное отношеніе рабочихъ къ обществу; равно несправедливо думать, что предпринятыя Бисмаркомъ мѣры повели къ усиленію соціалъ-демократіи; скорѣе можно допустить, что она развилась бы еще быстрѣе и сильнѣе, если бы государство не заявило устами бывшаго канцлера о своей обязанности и желаніи придти на помощь рабочимъ. Во всякомъ случаѣ нельзя не признать высокой заслуги Бисмарка въ починѣ и энергическомъ проведеніи первыхъ мѣръ государственной помощи рабочему классу. Изъ рѣчей бывшаго канцлера видно, что его попеченія вызваны были сознаніемъ возвышенныхъ задачъ государства, глубокимъ пониманіемъ потребностей современныхъ обществъ и далеко не были похожи на тѣ попытки Наполеона III, которыя носили характеръ политической игры, для временнаго привлеченія симпатій рабочихъ. Починъ этотъ не остался безслѣднымъ. Не говоря уже о Германіи, гдѣ нынѣшній императоръ и его правительство заявили твердое намѣреніе продолжать соціальныя реформы, всѣ современныя законодательства прониклись мыслью оградить рабочихъ отъ преобладанія капитала и помочь слабѣйшимъ. Труднѣйшая сторона вопроса состоитъ въ томъ, чтобы государство нашло способъ оказать болѣе дѣйствительную и широкую помощь рабочимъ и облегчило налоговое бремя, затрудняющее жизнь неимущихъ, не ослабляя ни общей производительности страны, ни своего могущества.

II.

О народномъ представительствѣ.

Уже изъ изложенныхъ воззрѣній Бисмарка на начала правительства можно легко понять общія черты того положенія, какое онъ желалъ предоставить народному представительству въ организаціи государственныхъ учрежденій.

Впрочемъ и въ этомъ вопросѣ, какъ во многихъ другихъ, нельзя не замѣтить видоизмѣненія во взглядахъ Бисмарка.

Съ первыхъ шаговъ своей политической жизни (1847 г.), выступивъ защитникомъ потрясеннаго государственнаго порядка, борцомъ за могущество королевской власти, Бисмаркъ рѣшительно отрицалъ всенародное значеніе представительства и видѣлъ въ немъ лишь частицу народа, призванную королемъ для содѣйствія ему въ извѣстномъ кругѣ дѣятельности, а не для господства въ государствѣ, наряду и наравнѣ съ короною. Историческое, народное значеніе Бисмаркъ признавалъ только за королемъ. „Я полагаю“, говорилъ онъ въ 1847 г., „что въ народѣ господствуютъ старо-прусскія убѣжденія, что въ его глазахъ королевское слово значитъ болѣе нежели всѣ ваши толкованія буквы законовъ“ [1]). „Не будемъ“, сказалъ Бисмаркъ въ 1849 г., „предаваться иллюзіи, будто бы мы выражаемъ волю народа. Мы избраны большинствомъ выборщиковъ, а эти въ свою очередь большинствомъ первичныхъ избирателей; такимъ образомъ мы представляемъ только большинство большинства, быть можетъ, нѣ-

[1]) Р. 1 Іюня 1847 г.

сколько болѣе четверти первоначальныхъ избирателей, которые дѣйствительно принимали участіе въ выборахъ" [1]).

Въ 1851 г. онъ выразился еще рѣзче: „Сойдемъ съ пьедестала нашего воображаемаго величія; *мы вовсе не представители народа*. Прусскій народъ, который дѣйствительно существуетъ съ своими вѣрованіями и надеждами, съ своею живою дѣятельностію и практическими нуждами, вовсе не воспроизводится въ своихъ истинныхъ чертахъ и не отражается въ *этомъ собраніи*. Прусская палата есть только представительство податной силы и при томъ еще неполное" [2]).

Такой палатѣ Бисмаркъ придавалъ значеніе второстепенное, подчиненное. По его мнѣнію, „собранію, выходящему изъ выборной агитаціи, азартной избирательной игры, нельзя вручить неограниченное распоряженіе прусскою землею и населеніемъ... Неужели мы предоставимъ разрѣшеніе высшихъ вопросовъ законодательства и политики, въ послѣдней инстанціи, тому большинству, составъ котораго опредѣляется скорѣе случаемъ, нежели достоинствомъ лицъ? Мы всѣ еще помнимъ, какъ разрѣшеніе одного изъ существеннѣйшихъ вопросовъ внутренней политики зависѣло отъ того, измѣнитъ ли одинъ изъ депутатовъ (прусскаго) національнаго собранія свой votum или нѣтъ. А сколько разъ важнѣйшія наши задачи разрѣшались случайно: больныхъ снимали съ кроватей, чтобы они могли

---

[1]) P. 12 Марта 1849 г.
[2]) P. 14 Февраля 1851 г.

здѣсь (въ прусской палатѣ депутатовъ) подать свой голосъ. Судьба Пруссіи не должна зависить отъ подобныхъ miserien“ [1]).

Но когда Бисмаркъ выступилъ изъ рядовъ оппозиціи и занялъ правительственный, отвѣтственный постъ, онъ уже не могъ ограничиться одними саркастическими указаніями на слабость представительства, а долженъ былъ признать его положительную роль. И дѣйствительно, сдѣлавшись министромъ-президентомъ, во время бюджетной борьбы съ палатою, Бисмаркъ постоянно высказывалъ (рѣчи 1862—66 г.), что по конституціи представительству предоставлено совершенно равное съ короною право участія въ законодательствѣ и установленіи бюджета, что вопросы этого рода могутъ быть разрѣшаемы только по соглашенію трехъ основныхъ государственныхъ факторовъ, при чемъ ни одинъ изъ нихъ не можетъ принудить другаго къ уступкамъ. Мы однако знаемъ уже, что въ случаѣ конфликта между тремя законодательными органами Бисмаркъ даетъ перевѣсъ королевской власти, которой принадлежитъ высшее и общее руководство всѣми отраслями народной жизни и которая по этому, по его мнѣнію, можетъ и должна дѣйствовать, въ предѣлахъ необходимости, по собственному разумѣнію.

---

[1]) Р. 24 Сентября 1849 г. „Высшая политическая мудрость (парламентарной) системы свидѣтельствуется тѣмъ, что разрѣшеніе нашихъ жизненныхъ вопросовъ оказывается въ зависимости отъ того, не боленъ-ли кто либо изъ депутатовъ ревматизмомъ въ извѣстный день?“ (Р. 15 Ноября 1849 г.).

Со времени же образованія сѣверо-германскаго союза, впослѣдствіи обратившагося въ имперію, когда Бисмаркъ, испытывая потребность въ поддержкѣ и сочувствіи всего нѣмецкаго народа, обратился къ всеобщей подачѣ голосовъ, онъ уже не отказываетъ германскому представительству въ общенародномъ значеніи, не отвергаетъ его знакомства съ чувствами и помыслами населенія; выраженія, тонъ его рѣчей и въ особенности характеръ отношенія къ парламенту значительно измѣняются. Въ 1878 г., при обсужденіи въ рейхстагѣ законопроекта объ учрежденіи должности заступающаго мѣсто имперскаго канцлера, Бисмаркъ сказалъ: „ошибочно полагаютъ, что парламентъ и правительство— двѣ противоположныя силы съ отдѣльными интересами, или же—двѣ партіи, исполненныя взаимнаго недовѣрія и какъ бы торгующіяся другъ съ другомъ. Парламентъ и правительство соединены общими интересами, цѣлями, равно заинтересованы въ томъ, чтобы ихъ совмѣстная кровля не протекала... Правительство вовсе не думаетъ посягать на національное представительство, оно вполнѣ готово допустить ту степень его независимости, которая совмѣстима съ безопасностію и устойчивостію нашихъ учрежденій“ [1]).

„Гдѣ правительство“, замѣтилъ Бисмаркъ въ 1877 г. (при разсмотрѣніи бюджета имперіи въ германскомъ рейхстагѣ), „соблюдаетъ вѣрность конституціи, тамъ власть парламента гарантирована его правомъ разрѣшать расходы. Тамъ-же, гдѣ пра-

[1]) Р. 5 Марта 1878 г.

вительство готово измѣнить ей, трудно найти гарантіи для представительства, такъ-же трудно, какъ и обезопасить государство отъ представительныхъ собраній, которыя не заботятся о безопасности страны и губятъ ее своими рѣшеніями. Правильный порядокъ вещей предполагаетъ съ обѣихъ сторонъ искреннее желаніе соблюдать законъ и конституцію“ [1]).

Искреннее соблюденіе конституціи заключалось, по мнѣнію Бисмарка, въ томъ, чтобы представительство пользовалось лишь правами, предоставленными ему конституціоннымъ актомъ, чтобы оно не посягало на суверенныя права монарха, на его верховное руководство внѣшнею политикою и внутреннею исполнитильною властію и не домогалось, посредствомъ вынудительныхъ резолюцій, расширенія своего положенія, а тѣмъ болѣе преобладанія въ государственномъ организмѣ. „Правительство“, говорилъ онъ въ 1869 г. въ союзномъ рейхстагѣ (по поводу федеральныхъ налоговъ), „отказывается вступать въ сдѣлки съ представительствомъ на почвѣ do ut des, покупать средства путемъ конституціонныхъ уступокъ...“

„Да и спрашивали-ли вы себя, господа, дѣйствительно-ли необходимо и полезно для страны и народа расширеніе вашей власти? Если у насъ центръ политической тяжести не на своемъ мѣстѣ, то честно и откровенно приступимъ къ дѣлу и помѣстимъ его тамъ, гдѣ ему слѣдуетъ быть; мы всѣ, и я и вы, заинтересованы въ хорошемъ, разум-

[1]) Р. 10 Марта 1877 г.

номъ, конституціонномъ управленіи, насколько это возможно...“

„По моему убѣжденію, парламентъ слѣдуетъ надѣлять правами и властію съ большою осторожностію уже по одному тому, что его дѣятельность не постоянна и не продолжительна. Если бы представительныя собранія непрерывно дѣйствовали, то возможно, что они управляли бы также хорошо какъ и королевскіе чиновники, и этой возможности не слѣдуетъ терять изъ виду, когда возникаетъ вопросъ о перемѣщеніи центра политической тяжести въ дѣлѣ власти и вліянія. Но они занимаются политикою періодически, мѣсяца 4 въ году, и если бы правительство, уступивъ вашимъ настояніямъ, расширило компетенцію парламента, то я боюсь, что мы пришли бы къ политическому диллетантизму. Періодическія собранія неизбѣжно работаютъ урывками, подчиняясь минутнымъ увлеченіямъ и желаніямъ. Мало того, у временныхъ диллетантическихъ собраній не можетъ быть такъ развито чувство отвѣтственности, какъ у правительства, которое постоянно вѣдаетъ всю совокупность дѣлъ, отвѣтствуя за нихъ. Вы, господа, послѣ 4 мѣсяцевъ труда удаляетесь домой, потрясши за воротъ государство, а правительство остается съ непрерывною ношею государственныхъ заботъ, ему приходится поправлять разорванное вами платье, иной—разъ, вдобавокъ, оставшись безъ средствъ...

Есть еще причина, почему я не далъ бы представительнымъ собраніямъ слишкомъ большаго вѣса—это сила краснорѣчія. Часто вы принимаете рѣшенія подъ

впечатлѣніемъ только что произнесенной рѣчи; если бы вы прочли эту рѣчь спокойно, у себя на дому, то вѣроятно она показалась бы вамъ менѣе убѣдительною... Даръ краснорѣчія есть сила опасная, она вліяетъ подобно музыкѣ и импровизаціи. Но развѣ эти послѣднія могутъ завѣдывать труднымъ дѣломъ государственнаго управленія, требующимъ зрѣлаго и холоднаго размышленія? А между тѣмъ, какъ часто внезапныя рѣшенія парламентовъ зависятъ отъ краснорѣчія ораторовъ... Я напомню только покойнаго Радовица, рѣчи котораго убивали всякое обсужденіе вопросовъ, благодаря могуществу его личности, мимикѣ, звукамъ голоса... Впрочемъ, я не отказываюсь безусловно обсуждать вопросъ о расширеніи силы и значенія парламента, только не на почвѣ do ut des“ [1]).

Еще рѣшительнѣе и опредѣленнѣе высказался Бисмаркъ въ концѣ своей парламентской дѣятельности въ 1884 г., во время обсужденія законопроекта о страхованіи рабочихъ отъ несчастныхъ случаевъ. „Парламентъ“, сказалъ онъ, „не *можетъ управлять*, но онъ долженъ отвращать зло, устранять тѣ опасности, которыя возможны при монархическомъ, да и вообще при всякомъ образѣ правленія, онъ долженъ препятствовать расточительности, противодѣйствовать узкости бюрократическаго духа, концепціямъ зеленаго стола, мужскому и женскому фаворитизму, дурнымъ законамъ и дурному распоряженію государственными средствами...“

[1]) Р. 21 Мая 1869 г., см. также рѣчи 22 Апрѣля 1868 г. и 24 Января 1882 г.

„Вообще я не знаю, чѣмъ можно было бы замѣнить парламентъ для предотвращенія опасностей, неразрывно соединенныхъ съ правительствомъ, не имѣющимъ гласности, лишеннымъ свободы прессы... Я говорю это совершенно серіозно и говорю—какъ думаю..." [1]).

Весьма существенное условіе истиннаго и полезнаго представительства Бисмаркъ видѣлъ въ томъ, чтобы оно находилось въ непрерывномъ общеніи съ народомъ, выражая дѣйствительное настроеніе и живыя силы націи, чтобы оно не обратилось въ профессіональное занятіе съ его рутиною и доктринерствомъ. Эта цѣль вѣрнѣе всего можетъ быть достигнута, по его мнѣнію, краткостію парламентскихъ сессій; по словамъ Бисмарка, только непродолжительные парламенты дадутъ возможность людямъ всѣхъ профессій послужить отечеству на представительномъ поприщѣ; въ противномъ случаѣ, люди дѣльные и занятые никогда не выступятъ охотно въ качествѣ кандидатовъ, ибо трудно предположить, чтобы многочисленный классъ гражданъ, имѣющихъ свои собственныя занятія, могъ посвятить нѣсколько мѣсяцевъ въ году исключительно законодательному творчеству. Продолжительность парламентскихъ сессій неизбѣжно породитъ особый разрядъ людей, предавшихся парламентарному дѣлу; они превратятъ свое занятіе въ ремесло и займутъ изолированное, исключительное положеніе. Удаленные отъ соприкосновенія съ народною жизнію, засиживаясь подолгу въ столицахъ среди своихъ пар-

[1]) Р. 14—15 Марта 1884 г.

тійныхъ заботъ и интересовъ, такіе люди не въ состояніи понять дѣйствительность и будутъ выражать не нужды и желанія народа, а политическія тенденціи своей партіи. Поэтому, необходимо предоставить депутатамъ возможность продолжительнаго отдыха среди своихъ избирателей, чтобы они могли окрѣпнуть умственно и физически и проникнуться настроеніемъ тѣхъ, интересы которыхъ призваны защищать [1]).

Съ цѣлью сокращенія парламентскихъ сессій (и безъ сомнѣнія бόльшей свободы министерства) Бисмаркъ неоднократно (въ 80 и 81 годахъ) входилъ въ рейхстагъ съ предложеніемъ измѣнить параграфы (13, 69 и 72) имперской конституціи, опредѣляющіе ежегодный созывъ рейхстага, и замѣнить однолѣтній бюджетъ *двухлѣтнимъ*. Бисмаркъ горячо защищалъ свое предложеніе, объясняя рейхстагу, что принятіе его проекта облегчитъ депутатовъ, крайне обремененныхъ безпрерывными парламентскими засѣданіями, откроетъ возможность представителямъ, состоящимъ одновременно членами въ рейхстагѣ и мѣстныхъ ландтагахъ, посвятить одинъ годъ имперскому законодательству, а другой мѣстному, освободитъ министровъ отъ необходимости тратить бόльшую часть своего времени на составленіе ежегодныхъ бюджетовъ, сохранитъ ихъ силы, нужныя для того, чтобы они могли обратить должное вниманіе также и на другіе важнѣйшіе законодательные вопросы... Если эта мѣра не будетъ

---

[1]) См. рѣчи 28 Января 1869 г., 19 Апрѣля 1871 г. и 8 Мая 1879 г.

принята, то „у насъ“, говорилъ онъ, „образуются двѣ категоріи депутатовъ, изъ которыхъ одна съ величайшимъ нетерпѣніемъ ожидаетъ конца парламентской сессіи для того, чтобы возвратиться къ собственнымъ, столь запущеннымъ, дѣламъ, другая-же сожалѣетъ и вздыхаетъ, что вынуждена отказаться отъ своей излюбленной привычки произносить публичныя рѣчи въ парламентахъ, участвовать въ партійныхъ собраніяхъ и коммиссіяхъ, поддерживать сложившіяся общественныя и товарищескія отношенія, однимъ словомъ прекратить то единственное занятіе, которое имѣетъ или любитъ...“ [1]).

Мало того, отвергая предложенную мѣру, „вы обратите наше представительство *въ своего рода* біорократію: у насъ будутъ семьи наслѣдственныхъ парламентаристовъ, подобно тому какъ мы имѣемъ семьи наслѣдственныхъ чиновниковъ; молодые люди будутъ *готовиться въ депутаты*, если окажется, что это ремесло въ состояніи прокормить и выдвинуть человѣка. Я не отрицаю весьма существенной пользы, приносимой спеціально подготовленными и опытными парламентарными дѣятелями, но нахожу безусловно вреднымъ простирать біорократическую

[1]) „Я могу себѣ легко представить настроеніе чиновника возвращающагося, послѣ рейхстагскихъ засѣданій, въ жаркій лѣтній день, въ свое пыльное бюро, въ условія строгой дисциплины и подчиненія, къ тому самому начальнику, котораго онъ третировалъ, сидя на своемъ курульскомъ креслѣ, съ высоты своего депутатскаго достоинства; я понимаю, что, вспоминая объ удовольствіяхъ прошедшей парламентарной жизни, онъ испытываетъ своего рода тоску по родинѣ и ходатайствуетъ объ отпускѣ на воды для отдохновенія отъ парламентскихъ трудовъ“ (Р. 5 Мая 1881 г.).

сѣть на нашу парламентскую жизнь и создавать новую отрасль парламентскаго чиновничества... Я самъ обязанъ моею карьерою парламенту, и вѣроятно меня никто не зналъ бы, если бы въ 1847 г. я не попалъ случайно въ члены соединеннаго ландтага; поэтому, если я говорю о парламентаристахъ, то всегда и себя причисляю къ нимъ... Но я не сочувствую парламентаристамъ по профессіи, посвящающимъ всю свою жизнь лишь представительству, ибо они не соединены единствомъ интереса и мысли съ misera contribuens plebs, который работаетъ, добываетъ, рискуетъ, выигрываетъ и теряетъ...“ [1]).

Однако рейхстагъ рѣшительно отклонилъ предложеніе Бисмарка, хотя оно (еще въ 1879 г.) было одобрено союзнымъ совѣтомъ.

Безъ сомнѣнія, съ цѣлью устранить профессіональный характеръ представительства, а также преградить туда доступъ наиболѣе демократическому элементу и сократить парламентскія засѣданія, Бисмаркъ постоянно отклонялъ всѣ предложенія о назначеніи содержанія членамъ рейхстага. На проектъ такого рода Шульце-Делича 1871 г. онъ отвѣчалъ между прочимъ: „опытомъ доказано, что безвозмездныя засѣданія бываютъ всегда кратче оплачиваемыхъ: такъ наприм., прусская палата господъ всегда расположена сократить свои сессіи, между тѣмъ какъ палата депутатовъ (гдѣ представители получаютъ посуточно 15 марокъ), напротивъ, всегда готова ихъ продолжить. Я далекъ отъ той мысли, что вознагражденіе слу-

[1]) Р. 5 Мая 1881 г.

житъ въ настоящемъ случаѣ единственною причиною продолжительности ея засѣданій, и думаю, что явленіе это происходитъ вслѣдствіе того, что у насъ есть не мало людей, избравшихъ парламентаризмъ своею спеціальною профессіею и оставившихъ все прочее въ сторонѣ. Служеніе такихъ депутатовъ дѣлу народнаго представительства я признаю весьма полезнымъ и очень цѣню его, я сожалѣлъ бы, если бы таковыхъ не было, но я не считаю желательнымъ *преобладаніе* ихъ въ представительныхъ собраніяхъ"...

„Если безвозмездность народнаго представительства и будетъ удалять отъ него бѣднѣйшихъ, то въ этомъ отношеніи наша система всеобщей подачи голосовъ должна имѣть свои границы; есть предѣлъ, достигнувъ котораго, говоришь себѣ, теперь я не пойду дальше и подожду, пока вопросъ достаточно созрѣетъ" [1]).

Однимъ изъ опасныхъ и болѣзненныхъ явленій народнаго представительства, затрудняющимъ и даже парализующимъ его дѣятельность во всѣхъ современныхъ конституціонныхъ государствахъ, Бисмаркъ признаетъ партіи, проникнутыя своими исключительными цѣлями и духомъ нетерпимости. Каждая партія, высказывалъ онъ много разъ, претендуетъ на исключительную привилегію ума и политической добродѣтели, каждая отождествляетъ себя съ цѣлою націею и убѣждена, что послѣдняя можетъ быть хорошо управляема только ею; ни одна не въ состояніи возвыситься до пониманія общихъ

[1]) Р. 19 Апрѣля 1871 г.

задачъ государства и пожертвовать для нихъ своими личными интересами. Замкнутыя въ тѣсномъ кругѣ собственныхъ цѣлей, онѣ напоминаютъ Архимеда, который на столько былъ занятъ своими вычисленіями, что даже не замѣтилъ, какъ городъ былъ взятъ. Вожди партій обыкновенно еще болѣе развиваютъ партійныя слабости, безусловно отвергая своихъ противниковъ, преувеличивая собственную роль и отклоняя взаимныя уступки и соглашенія [1]); по убѣжденію Бисмарка, „даже наиболѣе талантливые изъ нихъ теряютъ сознаніе дѣйствительности, извращаютъ свои способности и истощаютъ силы на взаимное отрицаніе... Что же касается прочихъ, среднихъ людей, то для нихъ, особенно для новичковъ-депутатовъ, партіи представляютъ большія удобства: не имѣя собственнаго личнаго значенія, эти депутаты, вступая въ партійныя группы, сразу становятся силою и получаютъ право на извѣстный дивидендъ. Партія даже устраняетъ для новичка необходимость имѣть свое собственное сужденіе, для него заранѣе готово мнѣніе фракціи, которое не только освобождаетъ его отъ труда думать самому, но служитъ ему щитомъ и оправданіемъ; въ случаѣ необходимости онъ можетъ сказать: такъ желало большинство. Stat pro ratione numerus“ [2]).

Нигдѣ партійная разрозненность, исключительность, полная неспособность образовать положительное и прочное большинство не получили, по

---

[1]) См. рѣчи 18 Февраля 1863 г., 28 Ноября 1881 г., 22 Января 1864 г. и 24 Апрѣля 1873 г.

[2]) Р. 12 Іюня 1882 г.

мнѣнію Бисмарка, такого развитія, какъ въ Германіи, отчасти вслѣдствіе природныхъ свойствъ нѣмцевъ, а отчасти и вслѣдствіе ихъ политической неразвитости.

Не малыми бѣдствіями угрожали нѣмецкія партіи своему отечеству: въ 1864 г., во время войны съ Даніею и наканунѣ рѣшительной борьбы съ Австріею, прусскія партіи готовы были погубить Пруссію, лишь бы восторжествовали ихъ узкія партійныя цѣли; послѣ возникновенія германской имперіи также образовались партіи рѣшительно враждебныя ей, вступающія въ союзъ даже съ иноземными силами: таковы напр., центръ, гвельфы, познанцы [1]).

При такомъ взглядѣ на германскія парламентарныя группы и исходя изъ основныхъ своихъ убѣжденій о ненарушимости монархической власти, Бисмаркъ конечно не могъ признавать за ними преобладающаго политическаго значенія въ государствѣ и, какъ мы указали еще раньше, шелъ рука объ руку съ различными фракціями, если только онѣ дѣйствовали, по его мнѣнію, въ интересахъ государства. Естественно, что такая измѣнчивость политическихъ союзовъ не могла внушить партіямъ ни симпатіи, ни довѣрія къ бывшему канцлеру; въ этомъ сознается и самъ Бисмаркъ, говоря [2]): „сдѣлавшись министромъ, я не могъ принадлежать къ

---

[1]) См. рѣчи 22 Января 1864 г., 25 Января 1873 г., 9 Октября 1878 г. и 12 Іюня 1882 г.

[2]) Рѣчь 9 Іюля 1879 г., сказанная при обсужденіи новаго таможеннаго тарифа.

какой бы то ни было фракціи; я былъ послѣдовательно ненавидимъ всѣми и любимъ нѣкоторыми изъ нихъ...“ „Всѣ партіи“, объяснялъ онъ въ 1881 г., „были моими дорогими друзьями, доколѣ я служилъ имъ своимъ вліяніемъ, и всѣ онѣ, начиная съ консерваторовъ и кончая крайними либералами, превращались въ моихъ смертельныхъ враговъ, какъ только я отказывался творить ихъ волю... Меня покинули консерваторы, когда я не призналъ за ними руководящей роли въ политикѣ, такъ какъ, по моему мнѣнію, эта роль принадлежитъ совѣтникамъ короны, а не партійнымъ комитетамъ; я разошелся съ центромъ изъ за его попытки полонизировать нашу Силезію; наконецъ, мнѣ отказали въ поддержкѣ національ-либералы, когда я не могъ удовлетворить ихъ требованія... Не взирая на общую ненависть, я шелъ своею дорогою, боролся съ каждою партіею за государство, за имперію и ни одна изъ нихъ не щадила меня...“ [1]).

Въ приведенныхъ воззрѣніяхъ Бисмарка, измѣнчивыхъ и нерѣдко противорѣчивыхъ, нельзя не замѣтить нѣкотораго общаго характера.

Бисмаркъ, безъ сомнѣнія, признавалъ необходимость представительства, указывалъ даже на его великую пользу въ смыслѣ контроля и предохраненія правительственной власти отъ возможныхъ ошибокъ и злоупотребленій [2]); но вмѣстѣ съ тѣмъ онъ не желалъ расширять кругъ дѣятельности этого представительства, опасаясь его преобладанія и

[1]) Р. 28 Ноября 1881 г.
[2]) См. Р. 14—15 Марта 1884 г.

считая его неспособнымъ къ непосредственному управленію дѣлами государства. Въ этой ограниченной роли Бисмаркъ стремился удержать представительство какъ въ то время, когда оно выражало собою лишь „податную силу Пруссіи“, такъ и послѣ введенія всеобщаго голосованія, т. е. когда оно уже выходило изъ всѣхъ слоевъ народа.

Многіе публицисты и политики (какъ это можно было видѣть изъ предложеннаго во второмъ отдѣлѣ обозрѣнія народнаго представительства, гл. VIII, стр. 142) высказывали подобныя же опасенія относительно преобладанія народнаго представительства и способности его къ непосредственному управленію (даже либеральный Милль находилъ, что контроль надъ управленіемъ есть наиболѣе соотвѣтственная и полезная задача представительства) и настаивали на необходимости установить точные предѣлы дѣятельности и власти парламента. Но предѣлы эти, слабые въ теоретическомъ отношеніи, еще слабѣе на практикѣ; центръ тяжести общественныхъ силъ не зависитъ ни отъ конституціонныхъ теорій, ни отъ конституціонныхъ хартій; онъ постоянно измѣняется, перемѣщаясь подъ вліяніемъ развитія и состоянія общества; потому то и самому Бисмарку неоднократно приходилось мѣнять свое отношеніе къ народному представительству.

Далѣе Бисмаркъ, признавая значеніе народнаго представительства въ общемъ строѣ государственной жизни, не разъ требовалъ, чтобы депутаты были въ постоянномъ общеніи съ народомъ, не перерождаясь въ рутинныхъ, профес-

сіональныхъ парламентаристовъ, чуждыхъ помысламъ, стремленіямъ и заботамъ народа; съ этою цѣлью онъ предлагалъ сократить парламентскія сессіи, созывать представительство всего одинъ разъ въ теченіе двухъ лѣтъ и установить 2-хъ годичные бюджеты.

На сколько справедливо требованіе Бисмарка относительно близости представительства къ народу, на столько неудачна его мысль о созывѣ парламента черезъ 2-хъ лѣтніе промежутки времени. Современная политическая и общественная жизнь развивается такъ быстро, настроеніе измѣняется столь часто, новые вопросы и потребности возникаютъ столь неожиданно, что созывъ депутатовъ въ два года одинъ разъ лишилъ бы само правительство живой связи съ народомъ, которую Бисмаркъ такъ высоко цѣнитъ. Что же касается его предложенія о 2-хъ годичныхъ бюджетахъ, то практика дѣйствительно указала, что ежегодное составленіе и обсужденіе бюджета крайне обременяетъ правительство и отнимаетъ у парламентовъ бо̀льшую часть времени, необходимаго для занятія другими существенными вопросами; поэтому, 2-хъ годичные бюджеты имѣютъ свои выгоды, конечно при томъ условіи, чтобы въ случаѣ непредвидѣнной надобности были предоставляемы правительству дополнительные кредиты сообразно состоянію доходовъ государства. Въ особенности такіе бюджеты возможны и полезны для важныхъ, спеціальныхъ вѣдомствъ (морскаго, военнаго, публичныхъ работъ), которыя должны заблаговременно изготовлять обширные про-

екты, требующіе для своего выполненія нѣсколькихъ лѣтъ и обезпеченныхъ ассигнованій.

Верхняя Палата.

Для политической зрѣлости и устойчивости народнаго представительства Бисмаркъ считалъ необходимымъ раздѣленіе его на двѣ части, т. е. на нижнюю и верхнюю палату или сенатъ, который имѣлъ бы въ законодательной области такія же права, какъ и камера депутатовъ. Верхняя палата, по мысли Бисмарка, должна быть носительницею высшей, спокойной государственной мудрости и выразительницею послѣдовательности въ политикѣ, свободной отъ вліяній дня; „она должна служить баластомъ и регуляторомъ на парламентарномъ кораблѣ, способнымъ задерживать и направлять на крутыхъ спускахъ слишкомъ быстрое движеніе государственной машины" [1]).

Обращаясь къ составу этого политическаго тормаза, Бисмаркъ съ первыхъ шаговъ своей политической дѣятельности явился горячимъ защитникомъ прусскаго наслѣдственнаго перства. Въ 1849 г., при ревизіи конституціи, когда коммиссія палаты депутатовъ предложила ограничить число наслѣдственныхъ перовъ лишь принцами королевскаго дома, онъ заявилъ: „Я вотирую въ пользу наслѣдственнаго представительства крупнаго землевладѣнія... Оно сообщаетъ конституціи устойчивость, предохраняетъ ее отъ вѣяній времени и обезпечи-

---

[1]) См. рѣчи 24 Января 1865 г. и 28 Марта 1867 г.

ваетъ ей счастливое прохожденіе между сабельнымъ режимомъ и якобинскимъ господствомъ...“

„Благотворное вліяніе на государственную жизнь наслѣдственной аристократіи подтверждается исторіею... Цивилизованныя государства древности отличались существенно аристократическимъ характеромъ. Паденіе Рима шло параллельно съ разложеніемъ его аристократіи. Лучшія воспоминанія германской имперіи совпадаютъ съ временами могущества и блеска имперскаго дворянства. Процвѣтаніе нашихъ средневѣковыхъ городовъ прекратилось именно съ тѣхъ поръ, какъ патриціанскіе роды должны были уступить усилившимся цехамъ. Венеція, Генуя, Голландія служатъ примѣрами того, что могли сдѣлать ихъ аристократіи при сравнительно умѣренныхъ средствахъ. Неустойчивость въ существованіи всѣхъ государствъ европейскаго континента восходитъ къ тому времени, когда короли подчинили себѣ независимое дворянство... Англія пошла по болѣе счастливому пути, она не имѣла Ришелье, рубившаго головы, которыя хранили наслѣдственную, можно сказать, исключительную мудрость...

Аристократію упрекаютъ [1]) въ томъ, что она враждебна свободѣ народа, но, въ дѣйствительности, она противится не правамъ его, а домогательствамъ тѣхъ, которые на деклараціи этихъ правъ желаютъ создать собственное положеніе... Я утверждаю, что прусское дворянство оказало значительныя услуги *истинной* свободѣ, независимости по-

[1]) Депутатъ Безелеръ упрекнулъ дворянство въ несочувствіи либерализму.

литической, безъ которой эта свобода не можетъ существовать въ Пруссіи... и я не теряю надежды, что среди этого дворянства найдутся достойные члены прусской періи [1]).

Прусская палата депутатовъ, не смотря на убѣжденія Бисмарка, послѣ продолжительныхъ преній постановила: признать наслѣдственными членами верхней камеры только принцевъ королевскаго дома, всѣ же остальные въ размѣрѣ $^1/_3$ должны быть избираемы наиболѣе обремененными въ налоговомъ отношеніи собственниками и въ размѣрѣ $^2/_3$ провинціальными и окружными собраніями.

Въ такомъ видѣ прусская верхняя палата просуществовала до 1854 г., когда она была совершенно и окончательно измѣнена королевскимъ приказомъ 12 октября 1854 г. На основаніи этого приказа палата господъ слагается изъ членовъ, пожизненно или наслѣдственно назначаемыхъ королемъ или же засѣдающихъ тамъ по праву рожденія [2]).

Признавая верхнюю, аристократическую палату весьма существеннымъ факторомъ конституціонно-государственной организаціи, Бисмаркъ заботливо охранялъ ее отъ подавленія нижнею, отстаивая ея права и независимость дѣйствій. Въ 1865 г. (періодъ конфликта), говоря въ палатѣ господъ о свободѣ законодательныхъ властей, о томъ, что ни одна изъ нихъ не въ правѣ заявить другой „sic volo, sic jubeo“, онъ между прочимъ замѣтилъ: „я

---

[1]) P. 24 Октября 1849 г.

[2]) См. §§ 65—68 прусской конституціи и приказъ 12 Октября 1854 г. (Dareste, Const. modernes, I, pp. 170—171).

отвергаю тотъ способъ примиренія враждующихъ палатъ, который заключается въ назначеніи новыхъ членовъ въ первую камеру, ибо считаю такой образъ дѣйствія противнымъ духу конституціи; онъ совершенно подрываетъ самое учрежденіе сената, приводитъ въ дѣйствительности къ одно-палатной системѣ и превращаетъ палату господъ въ простую тѣнь палаты депутатовъ"... [1]).

Но, придавая вообще такое значеніе палатѣ господъ и сохраняя ее для Пруссіи, Бисмаркъ очевидно не считалъ ее установленіемъ наилучшимъ, при всякихъ формахъ государственной жизни. Учреждая сѣверо-германскій союзъ и потомъ имперію, онъ не включилъ верхнюю палату въ составъ общегерманскаго представительства, а вмѣсто ея создалъ союзный совѣтъ, собраніе делегатовъ отъ правительствъ, предоставивъ ему законодательныя, исполнительныя и нѣкоторыя судебныя функціи, т. е. кругъ дѣятельности болѣе обширный того, который обыкновенно присвоивается верхнимъ камерамъ. Онъ руководствовался въ этомъ случаѣ не только договорами съ членами союза и имперіи, не только опасеніемъ нарушить суверенитетъ германскихъ монарховъ и образовать слишкомъ сложную имперскую организацію, но преимуществами, которыя находилъ

---

[1]) P. 24 Января 1865 г.; см. также засѣданіе бюджетной коммиссіи 30 Сентября 1862 г. Однако Бисмаркъ не всегда выдерживалъ свою точку зрѣнія: въ 1872 г., во время преобразованія мѣстнаго управленія въ Пруссіи, онъ рѣшился сломить противодѣйствіе палаты господъ, убѣдивъ короля назначить туда 25 новыхъ членовъ, которые и составили, при разрѣшеніи вопроса, требуемое большинство.

въ самомъ существѣ германскаго союзнаго совѣта. „Ваше предложеніе [1]) учредить верхнюю палату", объяснялъ онъ въ 1867 г. въ сѣв.-герм. рейхстагѣ, „можетъ быть въ принципѣ только пріятно каждому консерватору... [2]). Но я съ трудомъ могу даже представить себѣ германскую палату господъ, стоящую, по своему положенію въ соціальной іерархіи, выше рейхстага и ниже союзнаго совѣта... Въ этой предполагаемой камерѣ мы имѣли бы обыкновенныхъ перовъ, склонныхъ соперничать въ общественномъ отношеніи съ второстепенными суверенами... Образованіе такой палаты повело бы къ совершенно излишнему и даже вредному усложненію союзной организаціи, тѣмъ болѣе, что нашъ федеральный совѣтъ уже представляетъ собою до извѣстной степени эту верхнюю палату, гдѣ король прусскій есть primus inter pares..." [3]).

[1]) Депутаты Захаріа и Виндгорстъ предлагали учредить германскую имперскую верхнюю палату.

[2]) И въ настоящемъ случаѣ Бисмаркъ не отвергалъ высокаго политическаго значенія верхней палаты *вообще* и въ этой же рѣчи сказалъ, что она „обезпечиваетъ болѣе широкое участіе въ общественныхъ дѣлахъ всѣхъ тѣхъ независимыхъ элементовъ, которые имѣютъ что терять и не расположены вести слишкомъ большую игру на страхъ и рискъ государства, ибо ихъ собственная ставка черезчуръ высока. Преимущество англійскаго государственнаго строя заключается именно въ наличности такихъ элементовъ. Въ Англіи есть почти королевскія, удовлетворенныя существованія, которымъ нѣтъ надобности чего либо искать въ области соціальнаго или финансоваго довольства. Принимая участіе въ государственномъ управленіи, они могутъ руководствоваться единственно своимъ спокойнымъ и осмысленнымъ убѣжденіемъ, дѣйствуя въ интересѣ страны. (Р. 28 Марта 1867 г.).

[3]) Р. 28 Марта 1867 г.

При возобновленіи того же вопроса въ германскомъ рейхстагѣ въ 1871 г., Бисмаркъ рѣшительно объявилъ, что союзный совѣтъ—какъ палата государствъ, по значенію своему, превосходитъ верхнюю камеру; онъ представляетъ собою совокупныя силы германскихъ владѣній, его члены выражаютъ независимое мнѣніе и мысль этихъ владѣній, а не изолированный голосъ своего личнаго убѣжденія. Вотируютъ не 25 лицъ, а 25 государствъ, дѣйствительныхъ государствъ, или же могущественныхъ торговыхъ и интеллигентныхъ центровъ, изливающихъ свою общую мудрость и опытъ въ нѣдра союзнаго совѣта. „Я думаю, что федеральный совѣтъ имѣетъ великую будущность, какъ первый опытъ такой верховной союзной коллегіи, которая, не лишая германскихъ государствъ благодѣяній собственной монархической или республиканской власти, въ тоже время осуществляетъ общеимперскій суверенитетъ, покоющійся не въ императорѣ, а въ совокупности союзныхъ правительствъ. Живительное взаимодѣйствіе послѣднихъ въ федеральномъ совѣтѣ я признаю чрезвычайно важнымъ для будущаго имперіи и считаю крайне опасной всякую попытку медіатизировать это учрежденіе“ [1]).

Нельзя не замѣтить нѣкоторой аналогіи по составу и значенію между германскимъ имперскимъ союзнымъ совѣтомъ и сенатомъ Сѣверо-Американскихъ Штатовъ, котораго члены также представляютъ собою права и мысль каждаго отдѣльнаго штата. Высокое положеніе сѣверо-американскаго се-

[1]) Р. 19 Апрѣля 1871 г., также 1 Апрѣля того же года.

ната, плодотворное вліяніе его на развитіе и прочность государственной организаціи сѣверо-американскаго союза (о чемъ было указано въ отдѣлѣ II, главѣ VIII, стр. 161—163) безъ сомнѣнія были вполнѣ извѣстны Бисмарку-знатоку конституціонной практики и, по всей вѣроятности, оказали свою долю вліянія на рѣшимость его воспользоваться готовыми элементами стараго германскаго союза и предпочесть для имперіи собраніе делегатовъ отдѣльныхъ нѣмецкихъ владѣній—палатѣ германскихъ лордовъ.

Свобода парламентскихъ преній и публикація ихъ въ печати.

Свобода парламентскихъ преній признается однимъ изъ важнѣйшихъ и обычныхъ правъ народнаго представительства. Вопросъ этотъ былъ весьма близокъ Бисмарку, который нерѣдко допускалъ въ своихъ рѣчахъ ѣдкій, саркастическій тонъ и вообще не щадилъ своихъ противниковъ; естественно, что послѣдніе отвѣчали ему тѣмъ-же. Однажды, въ засѣданіи прусской палаты депутатовъ (2 іюня 1865 г.) Вирховъ даже лично оскорбилъ Бисмарка, обозвавъ его „не правдивымъ“ (лжецомъ); сторонники министра-президента требовали, чтобы Вирховъ взялъ свои слова обратно, но президентъ палаты не нашелъ выраженіе его оскорбительнымъ, вслѣдствіе чего Бисмаркъ вызвалъ Вирхова на дуэль, несостоявшуюся единственно потому, что парламентскіе друзья послѣдняго потребовали отъ него, чтобы онъ не принималъ вызова.

Своихъ оскорбителей и политическихъ враговъ Бисмаркъ преслѣдовалъ не только въ парламентѣ, но и судебнымъ порядкомъ. Извѣстенъ процессъ, возбужденный въ 1866 г. королевскимъ прокуроромъ противъ депутатовъ Твестена и Френцеля за оскорбительные отзывы о магистратурѣ, произнесенные ими съ трибуны. Палата защищала своихъ членовъ, ссылаясь на конституцію, на основаніи которой депутаты не даютъ отчета въ своихъ мнѣніяхъ, высказанныхъ ими исключительно въ ея нѣдрахъ (§ 84). Но Бисмаркъ, обращаясь къ той-же конституціи, отвѣчалъ, что судъ не находится въ зависимости отъ палаты депутатовъ и подчиненъ только авторитету закона (§ 86), что передъ законами всѣ безъ исключенія равны, привилегій не существуетъ (§ 4), а потому депутаты не могутъ пользоваться особымъ правомъ безнаказанности за оскорбленія и клеветы, что дисциплинарныя взысканія палаты не могутъ быть сравниваемы съ тѣми наказаніями, которыя налагаются на прусскихъ гражданъ уголовнымъ кодексомъ за подобныя же обиды, публично наносимыя словами, что, наконецъ, конституція предоставляетъ депутатамъ свободно *выражать* въ палатѣ свои *„мнѣнія“*, но оскорбленіе и клевета есть не мнѣніе, а словесное *„дѣйствіе“*, наказуемое согласно постановленіямъ общаго закона [1]).

Въ виду такого положенія парламентской трибуны въ Пруссіи, либеральныя партіи, при обсужденіи (12 сентября 1866 г.) избирательнаго за-

[1]) P. 10 Февраля 1866 г.

кона для сѣверо-германскаго парламента, настояли на добавленіи къ § 17 этого закона особой статьи, гарантирующей *безотвѣтственность членовъ рейхстага за ихъ мнѣнія и слова.* Добавочная статья была принята правительствомъ.

Не довольствуясь этимъ, депутатъ Ласкеръ въ 1867 г. предложилъ включить въ § 22 проекта союзной конституціи (разрѣшавшій публикацію дебатовъ федеральнаго парламента), особый пунктъ, который обезпечивалъ бы достовѣрные *отчеты рейхстага отъ всякаго судебнаго преслѣдованія.*

Бисмаркъ съ энергіею возражалъ противъ такой добавки, указывая, что она обезпечила бы закономъ безнаказанность оскорбленій, наносимыхъ германскимъ гражданамъ, лишила бы ихъ судебной защиты и была бы нарушеніемъ общечеловѣческихъ правъ. „Даже французская декларація 1791 г.“, говорилъ онъ, „полагала предѣлы свободѣ слова, требуя, чтобы эта свобода *не наносила вреда другимъ*; равнымъ образомъ и наиболѣе свободныя законодательства англійское и сѣверо-американское, охраняя честь гражданъ, разрѣшаютъ судебное преслѣдованіе и налагаютъ наказанія за разглашеніе диффамаціонныхъ, оскорбительныхъ рѣчей“ [1]).

Однако, не смотря на доводы Бисмарка, рейхстагъ принялъ предложеніе Ласкера, и тогда бывшій канцлеръ рѣшился пожертвовать своими личными убѣжденіями въ интересахъ возможно скораго окончанія сѣверо-германской конституціи и, ради

[1]) P. 29 Марта 1867 г.

сохраненія мира съ союзнымъ представительствомъ, согласился допустить „свободную публикацію достовѣрныхъ отчетовъ о преніяхъ въ федеральномъ парламентѣ“ [1]).

Вслѣдъ за тѣмъ депутатъ Ласкеръ (27 ноября 1867 г.) предложилъ въ прусской нижней палатѣ измѣнить редакцію § 84 конституціи, сообщивъ ему болѣе широкое толкованіе, съ цѣлью установить для прусскихъ депутатовъ такое же право безотвѣтственности за ихъ „слова, произнесенныя ими при отправленіи своихъ полномочій“, какимъ уже пользовались сѣверо-германскіе представители. Бисмаркъ замѣтилъ, что онъ уже уступилъ въ отношеніи союзной конституціи, но, при обсужденіи даннаго вопроса, просилъ бы депутатовъ различать свободу слова на трибунѣ отъ безнаказаннаго разглашенія въ печати рѣчей, произнесенныхъ въ палатѣ. „Я допускаю“, говорилъ онъ, „что у кого либо изъ представителей въ порывѣ политической страсти можетъ вырваться лишнее слово, въ этомъ еще нѣтъ большой бѣды, хотя оно и сказано въ присутствіи 400 человѣкъ. Но дѣло принимаетъ другой оборотъ, если это слово печатается въ милліонахъ экземпляровъ, если любой газетчикъ въ правѣ бросить его мнѣ въ лицо, при чемъ относительно послѣдняго я также беззащитенъ, какъ и здѣсь въ палатѣ, гдѣ я по крайней мѣрѣ знаю, что приношу себя въ жертву крупныхъ интересовъ общественной жизни, *конституціоннаго* существованія...“ [2]).

---

[1]) P. 15 Апрѣля 1867 г.
[2]) P. 27 Ноября 1867 г.

Нижняя палата приняла предложеніе Ласкера, но палата господъ отказалась измѣнить 84 § конституціи въ указанномъ смыслѣ, и когда, годъ спустя, одинъ изъ членовъ этой самой палаты господъ (Герардъ) внесъ такой же проектъ конституціоннаго измѣненія, то онъ снова былъ отвергнутъ, не смотря на то, что на этотъ разъ самъ Бисмаркъ (17 декабря 1868 г.) рѣшился защищать указанное предложеніе, „ради сохраненія мира и единства между законодательными органами“.

Однако неутомимый Ласкеръ не оставлялъ своего дѣла и рѣшился достигнуть предположенной цѣли посредствомъ союзнаго законодательства, внеся въ 1869 г. въ сѣверо-германскій рейхстагъ законопроектъ о полной безотвѣтственности парламентарныхъ преній на всемъ пространствѣ сѣверо-германскаго союза [1]). Бисмаркъ отвѣчалъ, что если бы дѣло касалось только Пруссіи, то онъ былъ бы готовъ уступить, но предложенный законопроектъ имѣетъ цѣлью надѣлить полной свободой трибуны всѣ государства сѣверо-германскаго союза, между тѣмъ онъ сомнѣвается, имѣетъ ли союзный рейхстагъ право вмѣшиваться во внутреннія дѣла германскихъ государствъ; къ тому же его затрудняетъ въ настоящемъ случаѣ принципъ автономіи членовъ союза. Но если выяснится, что германскія прави-

---

[1]) Еще ранѣе, въ 1868 г. (3 Апрѣля) Ласкеръ предлагалъ тотъ же самый законопроектъ, и онъ былъ принятъ большинствомъ сѣверо-германскаго рейхстага, но отклоненъ союзнымъ совѣтомъ.

тельства сами не пощадятъ своей автономіи, то онъ не станетъ возражать [1]).

Въ 70-хъ годахъ, въ періодъ культуркампфа, клерикалы обнаружили какъ въ рейхстагѣ, такъ и въ печати безпощадную враждебность къ Бисмарку, не останавливаясь ни передъ какою диффамаціею и клеветою, направленными лично противъ него; мало того, въ составъ имперскаго парламента вошло значительное число соціалъ-демократическихъ депутатовъ, злоупотреблявшихъ, подъ прикрытіемъ парламентской гарантіи, свободою слова и развивавшихъ на трибунѣ разрушительныя теоріи о государствѣ и обществѣ. Подъ вліяніемъ такихъ обстоятельствъ на разсмотрѣніе рейхстага предложенъ былъ законопроектъ (3 декабря 1875 г.), имѣвшій цѣлью дополнить уголовный кодексъ 1870 г. и между прочимъ усилить наказанія за распространеніе въ печати вымышленныхъ и извращенныхъ фактовъ, за возбужденіе противъ общественнаго спокойствія, оскорбленіе власти и ея представителей и т. под. Но рейхстагъ (28 января 1876 г.) отвергъ именно эти положенія предложеннаго законопроекта, что̀ и дало поводъ Бисмарку замѣтить: „хотя вы, господа, и отклонили мѣру правительства,... но мы помимо уголовнаго кодекса могли бы сдѣлать важный шагъ впередъ относительно нашей прессы, если бы отнеслись къ ней строже и съ

---

[1]) Р. 16 Марта 1869 г. Предложеніе Ласкера, не смотря на замѣчанія Бисмарка и предупрежденія нѣкоторыхъ депутатовъ (напр. Маллинкродта), что оно не пройдетъ въ союзномъ совѣтѣ, тѣмъ не менѣе было допущено ко 2-му чтенію.

порицаніемъ ея крайностей и злоупотребленій. Не будемъ подписываться на газеты и журналы, не дорожащіе чужою честію, заклеймимъ ихъ общественнымъ презрѣніемъ... Обратимся къ школѣ и трибунѣ, разоблачимъ при ихъ помощи лживость и преступность соціалъ-демократическихъ ученій, доходящихъ до восхваленія политическихъ убійцъ и поджигателей парижской коммуны... Нѣкоторые думаютъ, что министры, равнодушные къ клеветѣ и обидѣ, предпочтительнѣе тѣхъ, которые еще не утратили способности краснѣть; но я думаю, что если мы окончательно притупимъ министерскую впечатлительность, то наступитъ день, когда министръ скажетъ: къ чему мнѣ моя честность? Развѣ она гарантируетъ меня отъ клеветы и оскорбленій?" [1]).

Наконецъ въ 1879 г., имѣя въ виду ограничить соціалъ-демократическихъ депутатовъ, возбуждавшихъ своими рѣчами въ рейхстагѣ низшіе классы, Бисмаркъ предложилъ рейхстагу усилить карательную власть парламента надъ своими членами, злоупотреблявшими свободою слова, и съ этою цѣлью учредить изъ состава рейхстага особую коммиссію, которая, пользуясь спеціальнымъ правомъ цензуры, могла бы подвергать виновнаго въ нарушеніи дисциплины и достоинства преній замѣчанію, требовать отъ него извиненій, исключать временно или до конца законодательнаго періода изъ состава рейхстага и опредѣлять, какія выраженія и какая часть рѣчи не подлежатъ оглашенію въ стенографическомъ

[1]) Р. 9 Февраля 1876 г.

фическихъ отчетахъ парламента [1]). Но и этотъ проектъ Бисмарка былъ отвергнутъ рейхстагомъ.

Приведенныя рѣчи кн. Бисмарка относительно свободы парламентскихъ преній показываютъ, что авторъ ихъ желалъ оградить членовъ правительства и самихъ депутатовъ отъ оскорбленій, произносимыхъ съ трибуны, и особенно заботился о томъ, чтобы оскорбленія и опасныя разрушительныя теоріи не распространялись свободно и безнаказанно посредствомъ стенографическихъ отчетовъ о парламентскихъ засѣданіяхъ, публикуемыхъ въ газетахъ. Для достиженія этихъ цѣлей Бисмаркъ предлагалъ различные проекты, которые, какъ мы видѣли, послѣдовательно были отвергаемы палатами.

Безъ сомнѣнія палаты отклоняли мѣры Бисмарка не потому, что онѣ сочувствовали оскорбленіямъ, наносимымъ ораторами ихъ противникамъ, или желали бы распространенія противообщественныхъ ученій, а потому, что понятія о политическихъ обидахъ и о свойствахъ опасныхъ теорій весьма растяжимы и что предоставленіе судебнымъ учрежденіямъ права разрѣшенія частныхъ жалобъ этого рода могло бы лишить депутатовъ необходимой независимости.

Но ограждая свободу и безотвѣтственность представителей народа предъ судомъ, палаты вмѣстѣ съ тѣмъ должны были принять на себя обязанность охранять въ своихъ стѣнахъ какъ честь и достоинство своихъ членовъ и представителей правительства, такъ и спокойствіе общества. На

[1]) Р. 4 Марта 1879 г.

этомъ основаніи едва-ли парламентъ поступилъ безпристрастно, отвергнувъ предложеніе Бисмарка установить парламентскую цензурную коммиссію, которая имѣла бы право подвергать виновныхъ ораторовъ дисциплинарному взысканію и опредѣлять какія выраженія и части рѣчи должны подлежать исключенію изъ стенографическихъ отчетовъ, оглашаемыхъ въ печати.

Выборы представителей и всеобщее голосованіе.

Въ началѣ своей карьеры Бисмаркъ былъ рѣшительнымъ противникомъ системы непосредственнаго всеобщаго голосованія. „Я предвижу“, говорилъ онъ 1849 г. (въ прусской палатѣ депутатовъ), „что этотъ избирательный законъ, приносимый намъ франкфуртскою конституціею, чувствительнымъ образомъ усилитъ сторонниковъ лѣвой, откроетъ двери революціоннымъ элементамъ, и считаю это великимъ несчастіемъ для страны и короны... Къ тому же, какимъ образомъ правой удастся согласить и организовать 26 тысячъ избирателей (приблизительный составъ предположенныхъ избирательныхъ округовъ), разсѣянныхъ по хижинамъ и фермамъ? Быть можетъ, это будетъ легче для лѣвой, тѣмъ болѣе, что ей придется условиться только относительно *нежелаемаго*, а это въ особенности легко, когда ничего не желаешь изъ существующаго“... [1]).

Въ томъ же 1849 г. (при ревизіи прусской конституціи) Бисмаркъ, относясь вообще скептически ко всѣмъ избирательнымъ системамъ, выра-

---

[1]) Р. 21 Апрѣля 1849 г.

зилъ, что считаетъ „большимъ заблужденіемъ своего времени самую мысль о возможности истиннаго и справедливаго представительства, т. е. такого, которое въ обширномъ государствѣ отражало бы положеніе и потребности какъ цѣлаго народа, такъ и отдѣльныхъ его частей, если не съ точностію дагеротипа, то по крайней мѣрѣ со сходствомъ поверхностнаго эскиза. Еще ни одно изъ представительствъ не было таковымъ, и я считаю его квадратурою круга“. При этомъ Бисмаркъ съ особенною симпатіею указывалъ на значеніе въ государственномъ строѣ аристократическаго элемента вообще и въ частности настаивалъ на организаціи прусской палаты господъ изъ наслѣдственныхъ аристократическихъ элементовъ [1]).

Въ этотъ же періодъ своей дѣятельности Бисмаркъ, въ качествѣ депутата эрфуртскаго парламента, горячо возставалъ (при обсужденіи основныхъ правъ нѣмецкаго народа въ этомъ собраніи) противъ неограниченнаго права сходокъ и ассоціацій, усматривая въ нихъ опаснѣйшее орудіе духа *отрицанія,* подрывающаго авторитетъ государственной власти, видя въ нихъ лучшее средство демократической агитаціи, сбивающей съ толку простое сельское населеніе [2]) и извращающей выборы. „Въ

[1]) Р. 24 Октября 1849 г.

[2]) „Агитаторы“, объяснялъ Бисмаркъ, „знаютъ свое ремесло; они знаютъ чѣмъ можно понравиться простому селянину; они начинаютъ свою рѣчь такимъ образомъ: „мы чтимъ и любимъ своего короля, мы готовы умереть за него; король сочувствуетъ намъ, но юнкеръ и чиновникъ—вотъ тѣ лица, которыя препятствуютъ благимъ намѣреніямъ монарха... (Р. 17 Апрѣля 1850 г.). Въ томъ же духѣ отзывался Бисмаркъ и впослѣдствіи

особенности“, говорилъ онъ, „въ этомъ правѣ сходокъ сокрыто остріе тѣхъ ножницъ, при помощи которыхъ конституціонная Далила обрѣзываетъ кудри Самсону монархіи, съ цѣлью предать его беззащитнаго въ руки демократическихъ Филистимлянъ... [1]).

Съ теченіемъ времени мнѣніе Бисмарка о всеобщей подачѣ голосовъ рѣзко измѣнилось. Онъ сдѣлался рѣшительнымъ защитникомъ и проводникомъ ея въ объединенной Германіи. Впервые Бисмаркъ предложилъ эту систему въ 1863 г. въ видахъ преобразованія стараго германскаго союза, какъ основаніе для обще-нѣмецкаго народнаго парламента. Предложеніе это не имѣло въ то время никакихъ шансовъ на успѣхъ и сдѣлано было очевидно съ цѣлью противодѣйствовать Австріи, также предлагавшей учредить на ряду съ франкфуртскимъ

о средствахъ и способахъ кандидатовъ, ищущихъ избранія и агитирующихъ. „Вообще“, говорилъ онъ, „не трудно быть избраннымъ; когда можно обѣщать, то легко имѣть успѣхъ. Во всѣхъ классахъ общества тяготятся военною службою и размѣрами налоговъ и желали бы сокращенія первой и уменьшенія вторыхъ. Поэтому, если является интеллигентный кандидатъ, иногда королевскій чиновникъ, и говоритъ избирателямъ: „васъ жестоко обманываютъ; превосходная армія возможна и при 2-хъ лѣтнемъ срокѣ службы, государство можетъ существовать и при уменьшенныхъ налогахъ“, ему охотно вѣрятъ и даютъ свои голоса. Если избранный успѣетъ сдѣлать то, что обѣщаетъ,—превосходно; если нѣтъ,—онъ возвращается и говоритъ избирателямъ: „я еще не успѣлъ сдѣлать, враждебные вамъ люди помѣшали, но я буду стараться, вы получите обѣщанное, это необходимо. И обнадеженные избиратели снова даютъ ему свои голоса“. (Р. 1 Іюня 1865 г.).

[1]) Р. 17 Апрѣля 1850 г.

сеймомъ собраніе делегатовъ отъ ландтаговъ германскихъ государствъ, принадлежавшихъ къ союзу 1815 года. Въ мартѣ и апрѣлѣ 1866 г., какъ разъ наканунѣ борьбы съ Австріею, Пруссія повторила свое предложеніе во Франкфуртѣ гораздо настойчивѣе, очевидно желая парализовать австрійскіе проекты союзной реформы и привлечь къ себѣ нѣмецкія народныя симпатіи. Наконецъ, когда состоялось первое, хотя и неполное объединеніе Германіи, Бисмаркъ обратился къ всеобщему голосованію уже не какъ къ дипломатическому орудію взаимнаго соперничества, а какъ къ дѣйствительному основанію народнаго представительства въ новомъ германскомъ союзѣ. Ему стоило не мало труда примирить съ этимъ демократическимъ принципомъ союзныя правительства, сомнѣвавшіяся въ необходимости и полезности всеобщаго голосованія для только-что возникшей федераціи.

Проводя эту избирательную систему въ сѣверогерманскомъ рейхстагѣ, Бисмаркъ говорилъ [1]: „конечно, всеобщая подача голосовъ имѣетъ не мало недостатковъ, она не фотографируетъ вполнѣ точно и не воспроизводитъ въ *миніатюрѣ* истинное мнѣніе народа. Но гдѣ же лучшій избирательный законъ? Я по крайней мѣрѣ не знаю такого. Напрасно думаютъ, что мы, вводя всеобщее голосованіе, намѣрены подавить политическую свободу буржуазіи и, опираясь на массы, создать цезаризмъ! Мы далеки отъ подобной задней мысли и беремъ

[1]) При обсужденіи 21 § проекта союзной конституціи.

только то, что намъ кажется наиболѣе соотвѣтственнымъ.

Неужели же лучше прусская 3-хъ классная система, которая раздѣляетъ однородные элементы, безпорядочно группируетъ людей и къ каждой общинѣ прилагаетъ различную мѣрку; такъ что лица, находящіяся въ одной общинѣ въ первомъ разрядѣ, оказываются въ сосѣдней въ 3-мъ; система, которая изъ за разницы въ нѣсколько грошей дѣлитъ людей однородной группы на различные классы и смѣшиваетъ мелкую собственность съ пролетаріатомъ?

Произволъ и строгость дѣленія присущи каждому избирательному цензу и это особенно чувствуется среди низшихъ классовъ, гдѣ начинаются исключенія, гдѣ являются политически обдѣленные и мертвые члены общества единственно на томъ основаніи, что они не платятъ столько, сколько ихъ сосѣди... Что же касается двухъ-степенной системы выборовъ, то она даетъ совершенно ложные результаты: нерѣдко депутаты, избранные по этому способу (т. е. выборщиками), представляютъ собою лишь ничтожную долю первичныхъ избирателей. Въ сравненіи съ косвенными, прямые выборы имѣютъ то преимущество, что исключаютъ одну изъ промежуточныхъ ступеней и устраняютъ излишнюю раздробленность и сложность выборной организаціи. Сверхъ того, я всегда находилъ болѣе пониманія въ общемъ чувствѣ народа, нежели въ размышленіяхъ избирателей 2 разряда; прямые выборы скорѣе косвенныхъ дадутъ палатѣ выдающихъ-

ся людей, ибо тамъ, гдѣ существуетъ широкая избирательная арена, кумовство дѣйствуетъ слабѣе и люди извѣстной репутаціи вѣрнѣе достигаютъ успѣха на выборахъ" [1]).

Предложенная Пруссіею избирательная система была приведена въ дѣйствіе, и предвидѣніе Бисмарка вполнѣ оправдалось; произведенные на ея основаніи выборы дали въ сѣверо-германскомъ рейхстагѣ прочное большинство, которое приняло союзный конституціонный актъ большинствомъ 230 голосовъ противъ 53-хъ (послѣдніе состояли изъ партикуляристовъ, клерикаловъ, прогрессистовъ и поляковъ).

Десять лѣтъ спустя Бисмаркъ замѣтилъ по поводу той же всеобщей подачи голосовъ, когда Бебель (во время обсужденія закона о соціалистахъ въ 1878 г.) упрекнулъ его въ связяхъ съ Лассалемъ: „я дѣйствительно совѣщался съ Лассалемъ, между прочимъ и о всеобщемъ голосованіи и принялъ этотъ порядокъ выборовъ потому, что не слишкомъ вѣрилъ въ успѣхъ другихъ избирательныхъ системъ... Въ настоящее время мы имѣемъ имперскій рейхстагъ, основанный на всеобщей подачѣ голосовъ и прусскій ландтагъ, исходящій изъ совершенно иныхъ началъ, и *я чувствую себя лучше* среди депутатовъ всеобщаго голосованія и до сихъ поръ не вижу причинъ для отреченія отъ него"... [2]).

---

[1]) P. 28 Марта 1867 г.

[2]) P. 17 Сентября 1878 г.

Нельзя не замѣтить при этомъ, что еще въ сѣверо-германскомъ рейхстагѣ нерѣдко высказывались жалобы на правительственное давленіе во время выборовъ, производимое посредствомъ ландратовъ и другихъ чиновниковъ. Бисмаркъ, возражая на эти протесты, объяснялъ, что правительство ни въ какомъ случаѣ не вліяетъ на выборы путемъ угрозъ, соблазна и т. п., но оно имѣетъ право, какъ и любая партія, высказывать свои желанія, заявлять о нихъ зависящими отъ него способами и предпочитать тѣхъ или другихъ кандидатовъ; тѣмъ болѣе, что и избиратели имѣютъ полное право знать избранниковъ правительства [1]).

Однако, со времени усиленія соціалъ-демократической партіи и увеличенія числа ея депутатовъ въ имперскомъ рейхстагѣ, самъ Бисмаркъ сталъ чувствовать себя менѣе хорошо среди „продуктовъ" всеобщей подачи голосовъ, уже не называлъ ихъ выразителями „общаго чувства націи" и не разъ жаловался въ парламентѣ на партійность выборовъ, на тѣ средства и способы обольщенія, къ которымъ прибѣгаютъ избирательные агенты, извращающіе взгляды и направленіе темныхъ народныхъ массъ. Въ особенности онъ возставалъ противъ *caucus'овъ*. „Эти избирательныя ассоціаціи," говорилъ онъ, „захвативъ въ свои руки выборы въ Англіи, все болѣе и болѣе захватываютъ ихъ и у насъ. Съ первой же минуты объявленія избирательной борьбы центральный комитетъ партіи назначаетъ въ каждый избирательный округъ довѣренныхъ лицъ, которыя,

[1]) Р. 16 Апрѣля 1868 г.

привлекая къ себѣ нѣсколько дѣятельныхъ единомышленниковъ, образуютъ гарнизонъ и занимаютъ позицію. При помощи прессы и другихъ всевозможныхъ средствъ каукусы овладѣваютъ избирателями и, дѣйствуя на выборахъ сомкнутымъ строемъ, при разрозненности и враждебности другихъ элементовъ, оказываютъ рѣшительное вліяніе на исходъ избирательной борьбы. Каждый знающій, что такое каукусъ, смѣется, когда ему говорятъ о мнѣніи избирательнаго округа или волѣ націи"... [1]).

Стремленіе Бисмарка ввести въ государственное устройство Германіи всеобщую подачу голосовъ и непосредственные выборы встрѣчено было съ тревогою иноземными правительствами и съ недовѣріемъ и опасеніями въ либеральныхъ сферахъ самой Германіи. Еще при первой попыткѣ въ 1863 г. Дж. Россель въ депешѣ (30 сентября 1863 г.) къ Бисмарку совѣтовалъ ему отказаться отъ этой системы; въ 1866 г. лордъ Кларендонъ рѣшительно испугался радикальной мѣры Бисмарка и вошелъ по этому предмету даже въ дипломатическія сношенія съ нимъ. Бывшій прусскій министръ-президентъ отвѣчалъ (въ депешѣ отъ 8 октября 1863 г.) Росселю, что онъ остановился на всеобщей подачѣ голосовъ не на основаніи политической теоріи, а вслѣдствіе положительныхъ прусскихъ интересовъ, тождественныхъ въ этомъ случаѣ съ большинствомъ нѣмецкаго народа. „Пруссія нуждается въ противовѣсѣ династической политикѣ германскихъ правительствъ и можетъ найти таковой только въ общемъ

[1]) Р. 14 Іюня 1882 г.

національномъ представительствѣ, вытекающемъ изъ непосредственныхъ народныхъ выборовъ".

Тревоги Кларендона Бисмаркъ (въ депешѣ отъ 19 апрѣля 1866 г. прусскому послу въ Лондонѣ гр. Бернсторфу) успокаивалъ тѣмъ, что „искусственная система выборовъ косвенныхъ и по разрядамъ (Classenwahlen) гораздо опаснѣе, ибо она препятствуетъ прикосновенію верховной власти къ здоровымъ элементамъ, образующимъ зерно народныхъ массъ. Всеобщая подача голосовъ въ странѣ съ монархическими традиціями и лояльнымъ образомъ мыслей, устраняя вліяніе либеральной буржуазіи, поведетъ къ монархическимъ выборамъ, точно также какъ она поведетъ къ анархическимъ результатамъ въ государствахъ настроенныхъ революціонно... Эти убѣжденія сложились у меня на основаніи долгаго опыта, и полагаю, что въ этихъ вещахъ я практически пріобрѣлъ нѣкоторый навыкъ".

Въ тоже время, въ циркулярной депешѣ (24 марта 1866 г.), посланной въ Мюнхенъ съ предложеніемъ союзной реформы, Бисмаркъ объяснялъ, что „всеобщая подача голосовъ лучше обезпечиваетъ консервативный порядокъ... На основаніи опыта можно сказать, что массы честнѣе заинтересованы въ сохраненіи государственнаго порядка, нежели выборные вожди тѣхъ классовъ, которые по какому либо цензу получаютъ привилегію на активныя избирательныя права [1]).

---

[1]) См. Sybel, Die Begründung d. deut. Reiches, II, S. 539—540; IV, S. 317—319.

Либеральная германская партія рѣшительно не довѣряла искренности Бисмарка; она объясняла его измѣнившіеся взгляды затаенною враждою и местью среднему классу, съ представителями котораго онъ такъ долго боролся, она опасалась, что, наученный въ Парижѣ пріемамъ Наполеона III, Бисмаркъ, посредствомъ всеобщаго голосованія, желаетъ вести безсмысленныя, руководимыя „жандармами и пасторами", народныя массы къ избирательнымъ урнамъ съ тѣмъ, чтобы подавить всякое движеніе свободнаго духа [1]).

Эти опасенія находили тѣмъ болѣе благодарную для себя почву, что многочисленные, умѣренные элементы Германіи вообще не сочувствовали suffrage universel. Трейтшке въ 1866 г. писалъ: „едва-ли посредствомъ всеобщаго голосованія высшіе культурные общественные классы найдутъ въ представительствѣ соотвѣтственное выраженіе. Умѣренный либерализмъ, при этой системѣ, имѣетъ мало надежды на серіозный успѣхъ; за то другія соціальныя силы, господствующія надъ массами, должны обнаружиться во всей своей полнотѣ: вѣра и суевѣріе, привычка и глупость, политическая и хозяйственная зависимость [2]).

Однако оппозиціонные элементы уступили въ моментъ образованія сѣверо-германскаго союза, въ виду возникшей въ то время настоятельной необходимости опереться на всѣ народныя силы и

---

[1]) Sybel, id, IV, S. 323—325.

[2]) H. Treitschke, Zehn Iahre deuts. Kämpfe, S. 176—177.

подъ давленіемъ обстоятельствъ. Микель, одинъ изъ либеральныхъ вождей, говорилъ въ засѣданіи сѣверо-германскаго рейхстага 29 марта 1867 г.: „можно принципіально не сочувствовать всеобщей подачѣ голосовъ, но, по моему, въ настоящее время она должна быть признана *всѣми партіями необходимой;* она есть призывъ, обращенный нынѣ ко всѣмъ племенамъ и сословіямъ, ко всѣмъ подданнымъ нѣмецкихъ государствъ, освободиться, хотя бы однажды, хотя бы въ моментъ созданія новаго политическаго тѣла, отъ всѣхъ партикуляристическихъ преградъ и предразсудковъ и принять равное и общее участіе въ образованіи великаго нѣмецкаго государства". Два года спустя (послѣ неудачныхъ выборовъ въ таможенный парламентъ) Моль высказался о всеобщемъ голосованіи такимъ образомъ: „даже въ наилучшемъ случаѣ неоспоримо, что эта система, введенная въ Германіи, должна быть разсматриваема какъ мѣра сомнительная, недостаточно взвѣшенная въ своемъ существѣ и дальнѣйшихъ послѣдствіяхъ, какъ мѣра только геніально-дерзкая, расчитанная лишь на минутный успѣхъ. По всѣмъ человѣческимъ вѣроятіямъ мы и наши потомки тяжело расплатимся за нее" [1]).

Едва ли основательны были опасенія и догадки либераловъ. Дипломатическая переписка Бисмарка и его рѣчи позволяютъ думать, что если парижская

---

[1]) См. Thudichum, Bismarck's parlament. Kämpfe und Siege, S. 35. Туже самую мысль, только подробнѣе, Моль высказалъ въ своемъ трудѣ. „Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen. 1873, S. 353-361.

школа и нерасположеніе къ буржуазіи имѣли свою долю вліянія на измѣненіе взглядовъ Бисмарка относительно suffrage universel, то несравненно большее мѣсто занимаютъ въ настоящемъ случаѣ политическія задачи объединенія Германіи, глубокое пониманіе бывшаго канцлера дѣйствительныхъ условій и настроенія германскаго народа. Мы уже видѣли, что первые прямые и всеобщіе выборы дали въ рейхстагѣ прочное и трезвое большинство, которое почти единодушно поддержало національныя задачи правительства. При послѣдующихъ выборахъ дѣйствительно обнаружилась энергическая партійная агитація, усилилось вліяніе политикановъ и каукусовъ, но явленія эти сопровождаютъ болѣе или менѣе каждую избирательную систему. Правда, что при всеобщей подачѣ голосовъ темныя стороны избирательной агитаціи и выборныхъ вліяній обнаруживаются полнѣе и шире, захватывая въ свой кругъ почти все населеніе, особенно многочисленные городскіе рабочіе классы, которые дѣлаются опаснымъ орудіемъ въ рукахъ вождей крайнихъ партій. Но изъ общаго обозрѣнія (гл. IX, стр. 164) этого вопроса можно было видѣть, что эти недостатки заключаются не столько въ существѣ всеобщаго голосованія, сколько въ примѣненіи къ нему лишь одной, чисто ариѳметической системы простаго счета голосовъ, безъ организаціи избирателей по естественнымъ соціальнымъ группамъ и безъ принятія мѣръ огражденія правъ меньшинства.

Осуществляя въ Германіи suffrage universel,

Бисмаркъ однако рѣшительно (какъ мы видѣли уже раньше) и постоянно отвергалъ назначеніе депутатамъ правительственнаго содержанія, желая тѣмъ ограничить одностороннее вліяніе всеобщихъ, непосредственныхъ выборовъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ онъ много разъ высказывался противъ избираемости чиновниковъ. Еще смолоду будущій имперскій канцлеръ былъ нерасположенъ къ бюрократіи, ея рутинѣ, самоувѣренной притязательности и наклонности къ доктринерскому либерализму. Въ 50-хъ годахъ Бисмаркъ напоминалъ въ прусскомъ ландтагѣ, что прусская бюрократія всегда домогалась реформъ въ смыслѣ уравненія и централизаціи, что многіе изъ высшихъ сановниковъ Пруссіи получили даже наименованіе „королевско-придворныхъ якобинцевъ“ [1]).

Не будучи въ силахъ измѣнить постановленіе прусской конституціи, допустившее избираемость чиновниковъ, Бисмаркъ въ 1863 г. предложилъ на разсмотрѣніе прусской палаты депутатовъ законопроектъ, обязывавшій чиновниковъ, избранныхъ депутатами и замѣщенныхъ въ своихъ должностяхъ на время сессій другими лицами, уплачивать свое жалованіе въ пользу этихъ послѣднихъ. „Чиновникъ“, говорилъ Бисмаркъ, защищая законопроектъ, „сдѣлавшись депутатомъ, оставляетъ свою должность на 5—7 мѣсяцевъ и при томъ нерѣдко въ теченіе многихъ лѣтъ; правительство обязано замѣстить покинутый постъ, и такъ какъ жалованье соединяется съ должностію, то оно слѣдуетъ тому, —кто несетъ ея обязанности. Замѣститель не можетъ опла-

[1]) См. рѣчь 14 Февраля 1851 г.

чиваться на счетъ государства, казны, т. е. плательщиковъ, послѣдніе вправѣ требовать, чтобы отправленіе однѣхъ и тѣхъ же обязанностей не оплачивалось дважды изъ государственныхъ суммъ“ [1]). Палата однако отклонила предложенный проектъ.

При обсужденіи въ 1867 г. въ сѣверо-германскомъ рейхстагѣ 21 § союзной конституціи, отказывавшаго чиновникамъ всѣхъ союзныхъ государствъ въ правѣ избранія, Бисмаркъ энергично требовалъ принятія этого пункта, на томъ основаніи, что избираемость чиновниковъ подрываетъ необходимую служебную дисциплину. „Я убѣжденъ“, говорилъ Бисмаркъ, „что страна будетъ испытывать тягостное чувство, если чиновники, на глазахъ общества, станутъ открыто возражать своему высшему начальнику, публично говоря съ нимъ и о немъ такимъ языкомъ, какимъ вѣроятно постѣснялись бы разговаривать съ своими канцелярскими служителями у себя на дому... Какъ министръ, я готовъ перенести даже весьма рѣзкое письменное представленіе чиновника, руководимаго чувствомъ служебнаго долга, но я затруднился бы сохранить мой постъ, если бы былъ поставленъ въ необходимость терпѣть на службѣ лицо, отказывающее мнѣ публично въ уваженіи, на которое я, по моему положенію, имѣю право“... Особенно Бисмаркъ возставалъ противъ права избранія чиновниковъ судебнаго и духовнаго вѣдомствъ, такъ какъ это повело бы, по его мнѣнію, съ одной стороны къ мораль-

[1]) Рѣчь 10 Февраля 1863 г.

ному давленію на избирателей, а съ другой, къ вмѣшательству судей въ партійную борьбу, что могло бы крайне вредно отозваться на ихъ служебномъ безпристрастіи [1]).

Но рейхстагъ не согласился съ доводами Бисмарка и потребовалъ какъ избираемости чиновниковъ, такъ и обязательнаго отпуска ихъ для засѣданій въ парламентѣ, съ чѣмъ и согласились союзныя правительства.

Впослѣдствіи, уже въ германскомъ рейхстагѣ въ 1881 г., при возбужденіи депутатомъ Менделемъ вопроса о злоупотребленіяхъ, совершаемыхъ бюрократіею на выборахъ при помощи своего служебнаго положенія и вліянія, Бисмаркъ, возвращаясь къ тому же предмету объ избираемости чиновниковъ, замѣтилъ, что онъ всегда былъ противникомъ этой послѣдней и считалъ бы большимъ благополучіемъ для страны, если бы по крайней мѣрѣ судьи были устранены закономъ отъ всякаго участія въ избирательной агитаціи, тѣмъ болѣе, что они должны быть въ *большей степени* безпристрастны, нежели административные чиновники, служащіе своему правительству и обязанные выполнять его инструкціи; эти послѣдніе не могутъ быть безусловно безпристрастны. „Но во всякомъ случаѣ“, продолжалъ Бисмаркъ, „я не потерплю, чтобы лица, состоящія на государственной службѣ, злоупотребляли своимъ положеніемъ, вліяя на выборы въ ту или другую сторону, на сколько, конечно, могу этому воспрепятствовать... Я никогда не вы-

[1]) Р. 28 Марта 1867 г.

ражалъ намекомъ, что желаю вызвать избирательное давленіе, я никогда не вмѣшивался въ дѣла этого рода, не потому, чтобы мнѣ этого не хотѣлось, но вслѣдствіи осторожности, которая есть мать мудрости“ [1]).

Пользуясь своими избирательными правами, чиновники приняли дѣятельное участіе въ выборахъ и, какъ болѣе образованные политически, стали руководить кружками избирателей, при чемъ нерѣдко дозволяли себѣ рѣзкую критику правительства и даже извращеніе смысла и значенія его мѣръ. Въ виду этого Бисмаркъ обратился къ содѣйствію императора-короля Вильгельма; послѣдній въ рескриптѣ 4 января 1882 г. между прочимъ указалъ, что онъ не желаетъ стѣснять право голоса, предоставленное чиновникамъ, но напоминаетъ имъ о принесенной ими присягѣ на вѣрность монарху, на основаніи которой они обязаны защищать политику его правительства также и на выборахъ и воздерживаться отъ всякаго участія въ антиправительственной агитаціи.

По поводу этого рескрипта Dr. Генель заявилъ въ рейхстагѣ (24 января 1882 г.), что не слѣдуетъ предъявлять къ чиновникамъ такія требованія, которыя могли бы ихъ стѣснить въ пользованіи своими правами гражданина, что предложенію правительства возможно противопоставить обратное, а именно пригласить чиновниковъ воздерживаться отъ всякаго оффиціальнаго вліянія на выборахъ, что, наконецъ, онъ не знаетъ, какъ при-

[1]) Рѣчь 3 Марта 1881 г.

мирить сказанное Бисмаркомъ въ 1881 г. по поводу заявленія депутата Менделя съ содержаніемъ настоящаго рескрипта?

Отвѣчая на интерпелляцію Генеля, Бисмаркъ объяснилъ, что король-императоръ вполнѣ признаетъ право чиновниковъ располагать своимъ голосомъ по усмотрѣнію и выбирать кого имъ угодно, но онъ вправѣ требовать, чтобы чиновники, по долгу своей присяги, „защищали политику его правительства", т. е., чтобы они не участвовали въ избирательной лжи и обманахъ, не выслушивали молча явнаго извращенія правительственныхъ дѣйствій и, по естественному долгу служебнаго приличія, воздерживались отъ агитаціи противъ правительства. Вмѣстѣ съ тѣмъ Бисмаркъ заявилъ, что чиновники, дозволившіе себѣ, при посредствѣ своего служебнаго положенія, избирательное давленіе или понужденіе, подлежали бы наказанію и при томъ не только въ предѣлахъ дисциплинарнаго взысканія [1]).

Мысль Бисмарка о лишеніи государственныхъ чиновниковъ права избираемости въ народные представители не новая; нѣкоторыя конституціи требуютъ отъ депутатовъ, назначаемыхъ на государственныя должности, переизбранія (напр. прусская § 78); конституція же французская 1848 г. прямо исключала изъ національнаго собранія всѣхъ получающихъ жалованье чиновниковъ, очевидно изъ опасенія зависимости ихъ отъ правительства. Бисмаркъ, наоборотъ, желалъ устранить чиновниковъ отъ пред-

1) Рѣчь 24 Января 1882 г.

ставительства, указывая на наклонность бюрократіи къ либерализму и опасаясь подрыва служебной дисциплины и оппозиціонной критики чиновнаго персонала.

Уже одна противоположность мотивовъ опасеній указываетъ, что вопросъ объ избирательныхъ политическихъ правахъ чиновниковъ мало поддается принципіальному разрѣшенію. Если, съ одной стороны, нельзя найти теоретическаго основанія для лишенія чиновниковъ важнаго права избираемости, то съ другой, не подлежитъ сомнѣнію, что ихъ служебный авторитетъ и вліяніе открываютъ путь для давленія на избирателей въ томъ или иномъ направленіи.

Бисмаркъ расчитывалъ примирить это двойственное положеніе чиновниковъ въ своемъ объясненіи императорскаго рескрипта, который, оставляя за чиновниками право свободнаго избирательнаго голоса, предлагалъ имъ въ тоже время воздерживаться отъ оппозиціонной агитаціи и защищать правительство отъ лжи и обмановъ избирательныхъ агитаторовъ. Но граница между тѣмъ и другимъ образомъ дѣйствій совершенно неуловима, и потому рескриптъ могъ вызвать интерпелляцію, но едва-ли принесъ какую либо существенную пользу.

Сверхъ того, въ тѣхъ государствахъ, гдѣ культура мало распространена въ обществѣ, служебный правительственный классъ сосредоточиваетъ въ себѣ наиболѣе способныхъ, образованныхъ и опытныхъ лицъ и рѣшительное устраненіе его отъ уча-

стія въ избираемости можетъ лишить представительство лучшихъ народныхъ силъ. Поэтому современное государственное право воздерживается отъ установленія въ настоящемъ случаѣ какого либо общаго правила и устраняетъ отъ участія въ избирательныхъ правахъ только нѣкоторые спеціальные разряды чиновниковъ: такъ напр. судебный персоналъ, обязанный сохранять свое нейтральное и безпристрастное положеніе въ обществѣ, а также чиновниковъ полиціи, вполнѣ подчиненныхъ своему начальству.

ЗАКЛЮЧЕНІЕ.

Обозрѣвая въ совокупности содержаніе политическихъ воззрѣній кн. Бисмарка на главныя начала государственнаго порядка, не можемъ не указать, что они страдаютъ не только отсутствіемъ полноты и системы, но и постоянными видоизмѣненіями, непослѣдовательностью и даже противорѣчіями. Остановимся на важнѣйшихъ.

Мы видѣли, что равновѣсіе основныхъ факторовъ государственной власти кн. Бисмаркъ признавалъ существенною принадлежностію прусской конституціи и полагалъ, что для правильнаго теченія государственной жизни эти факторы должны посредствомъ взаимныхъ уступокъ улаживать государственные вопросы и прекращать всякія, возникающія между ними столкновенія. Едва ли однако возможно возводить частные свободные акты уступокъ и соглашеній въ общее обязательное правило конституціонной жизни. Главный вопросъ въ томъ, кто же долженъ уступить?

Каждый представитель власти можетъ быть равно убѣжденъ въ справедливости своихъ взглядовъ и чѣмъ болѣе будетъ въ немъ энергіи и таланта, тѣмъ менѣе онъ будетъ склоненъ отречься

отъ своихъ мнѣній. Столкновеніе властей въ простыхъ законодательныхъ вопросахъ еще не такъ важно; разрѣшеніе ихъ возможно отложить, безъ особыхъ потерь и затрудненій, если не состоится требуемое соглашеніе. Но что дѣлать съ вопросами существенными и настоятельными, безъ разрѣшенія которыхъ должно остановиться теченіе государственной жизни, напр. въ дѣлѣ годичнаго бюджета? Кн. Бисмаркъ нашелъ выходъ въ совершенно своеобразномъ толковании отношенія властей; онъ утверждалъ, что въ подобныхъ случаяхъ долженъ рѣшать и дѣйствовать тотъ государственный факторъ, который обладаетъ въ данную минуту фактическою властью и на ближайшей отвѣтственности котораго лежитъ безостановочное движеніе государственнаго управленія. Бисмаркъ ссылался при этомъ даже на прусскую конституцію, уполномачивающую правительство принимать по своему усмотрѣнію, въ случаяхъ крайней необходимости, неотложныя государственныя мѣры.

Но теорія кн. Бисмарка ошибочна и опасна: передавая рѣшеніе основнаго конституціоннаго вопроса одностороннему усмотрѣнію одного изъ органовъ государственной власти, она подрываетъ самый принципъ равновѣсія властей; далѣе, фактическое обладаніе властью можетъ случайно ускользнуть изъ рукъ легальнаго правительства, и тогда руководителемъ государственнаго порядка окажется случайный обладатель силы. Самая ссылка Бисмарка на крайнюю необходимость невѣрна: прусская конституція предоставляетъ правительству издавать про-

визорныя распоряженія лишь въ случаяхъ непредвидѣнной крайности, и при-томъ въ періоды закрытія парламентскихъ сессій, между тѣмъ въ началѣ бюджетнаго конфликта въ Пруссіи такихъ условій не было: никакихъ чрезвычайныхъ событій не происходило, бюджетный проектъ вносился въ палату при нормальномъ теченіи дѣлъ; народные представители, на основаніи своего конституціоннаго права, подавали голоса противъ проэкта, и тѣмъ не менѣе правительство считало себя вправѣ приводить свой бюджетный проектъ въ исполненіе. Очевидно, въ настоящемъ случаѣ не было компромисса государственныхъ властей, признаваемаго Бисмаркомъ необходимымъ условіемъ конституціоннаго порядка, не было и той крайности, которую разумѣетъ прусская конституція. Бисмаркъ самъ понималъ ненормальность подобнаго положенія и потому, хотя защищалъ правительство посредствомъ натянутыхъ толкованій, но во время бюджетной борьбы внесъ въ палату проектъ дополнительныхъ статей, опредѣляющихъ порядокъ, которому дóлжно слѣдовать, если не состоится соглашеніе властей по бюджетнымъ вопросамъ. Палата отвергла предложеніе Бисмарка, считая себя главнымъ хозяиномъ бюджетнаго дѣла и отрицая всякое право правительства распоряжаться доходами и расходами государства безъ ея одобренія. Мы думаемъ, что палата въ свою очередь весьма погрѣшила въ настоящемъ случаѣ. Можно допустить, что предложеніе Бисмарка было неудовлетворительно, слишкомъ ограничивало власть палаты; но, съ другой стороны, нельзя при-

знать за представительствомъ неограниченное право останавливать финансовое движеніе государства, прекращать уплату по денежнымъ договорамъ, законно-установленнымъ въ прежніе смѣтные періоды, запрещать выдачу обязательнаго содержанія тѣмъ лицамъ и учрежденіямъ, безъ которыхъ жизнь государства невозможна ни на одинъ день.

Другое важное противорѣчіе обнаруживается во взглядахъ Бисмарка на представительство. Мы видѣли, что Бисмаркъ былъ и остался до конца противникомъ парламентаризма, предоставляя палатамъ только содѣйствіе правительству въ опредѣленномъ кругѣ дѣлъ. Между тѣмъ во 2-мъ періодѣ своей политической жизни, онъ признавалъ значеніе представительнаго большинства, высказывая, что безъ поддержки этого большинства невозможно дѣйствовать конституціонному министру. Трудно согласить оба эти положенія: если только конституція даетъ представительству дѣйствительное право голоса, хотя бы въ ограниченномъ кругѣ дѣлъ, то нельзя расчитывать, что оно будетъ постоянно ограничивать свою роль простымъ содѣйствіемъ правительственнымъ планамъ; напротивъ, можно думать, что большинство пожелаетъ не только сохранить самостоятельность своихъ мнѣній, но и осуществить ихъ на дѣлѣ. Впрочемъ, противорѣчіе, замѣчаемое въ настоящемъ случаѣ въ воззрѣніяхъ Бисмарка, характеризуетъ вообще парламентарную систему въ конституціонно-монархическихъ государствахъ. Ни для кого не тайна, что отношенія представительства къ коронѣ въ Англіи,

Итали, Бельгіи весьма неясны и шатки. Можно сказать даже, что Бисмаркъ внесъ еще болѣе запутанности въ эти отношенія: своими блестящими успѣхами въ области внѣшней политики, соотвѣтствовавшими вѣковымъ и общимъ стремленіямъ Германскаго народа, достигнутыми при борьбѣ съ большинствомъ палаты, онъ ослабилъ престижъ парламентарной системы, показавъ на дѣлѣ, что большинство, увлекаемое своими доктринами и партійными интересами, можетъ упустить настроеніе народа и дѣйствовать вопреки его желаніямъ.

Далѣе, Бисмаркъ въ своихъ рѣчахъ постоянно жалуется на раздробленіе германскаго представительства на мелкія, враждебныя другъ другу партіи, на неспособность его образовать прочное парламентарное правительство. Но съ точки зрѣнія самаго Бисмарка такое положеніе народнаго представительства было даже удобнѣе; только при раздробленіи представительства онъ могъ вступать въ союзы съ разнородными фракціями и достигать хотя бы временнаго и искусственнаго большинства. Спрашивается, гдѣ бы нашелъ кн. Бисмаркъ выходъ, если бы въ 1-мъ періодѣ дѣятельности германскаго союзнаго парламента образовалась однородная, преобладающая партія, совершенно враждебная его политическимъ задачамъ? Въ бюджетномъ конфликтѣ различныя фракціи прусской палаты дѣйствовали единодушно, отвергая предложенія правительства подавляющимъ большинствомъ, и положеніе Бисмарка было въ то время не только труднымъ, но и критическимъ.

Для спасенія своей антипарламентарной теоріи Бисмаркъ обращается къ коронѣ и объясняетъ, что самъ король есть верховный президентъ своего министерскаго кабинета, что онъ одинъ направляетъ внѣшнюю и внутреннюю политику государства, что министры суть простые его слуги, исполнители, которыхъ онъ избираетъ и увольняетъ по собственному усмотрѣнію, независимо отъ палатскаго большинства. Но подобное положеніе короля, какъ президента кабинета именно сводитъ монарха съ того высокаго, неприкосновеннаго поста, на которомъ Бисмаркъ желалъ удержать своего государя; оно упраздняетъ самый вопросъ о политической отвѣтственности министровъ. Трудно также найти теоретическое объясненіе предпочтенію, оказанному кн. Бисмаркомъ кабинету единоличному передъ коллегіальнымъ: король верховный и непосредственный руководитель своего управленія естественно долженъ самъ избирать всѣхъ министровъ, сообразно своимъ взглядамъ на задачи государства и характеры людей. Составленіе единоличнаго кабинета, по усмотрѣнію перваго министра, можетъ принадлежать, по существу вещей, только парламентарному главѣ партіи, призываемому къ управленію государствомъ.

Бисмаркъ постоянно признавалъ необходимость отвѣтственности министровъ и въ тоже время упорно отказывался установить закономъ способы и порядокъ осуществленія этой отвѣтственности, ссылаясь на существовавшее въ его время раздраженіе партій и на опасность, что судъ, подъ давле-

ніемъ этихъ партій и прессы, будетъ постановлять пристрастные приговоры и вредно влiять на теченіе государственной жизни. Проще сказать, Бисмаркъ, увѣренный въ непогрѣшимости и благѣ своихъ плановъ, желалъ быть свободнымъ отъ судебно-политическихъ притязаній представительства. Но возможно ли признавать конституціонный порядокъ, опредѣлять границы для дѣятельности различныхъ органовъ государственной власти и лишать представительство способовъ прекращать нарушенія, возстановлять законный ходъ дѣлъ и преслѣдовать нарушителей? Если Бисмаркъ имѣлъ основаніе опасаться партійнаго пристрастія обыкновенныхъ судовъ, то для разрѣшенія случаевъ политической отвѣтственности онъ могъ образовать особый судебный составъ, который обезпечивалъ бы обвиняемыхъ отъ партійныхъ увлеченій.

Особенно рѣзко бросается въ глаза непослѣдовательность, обнаруженная Бисмаркомъ въ объясненіяхъ по поводу покупки герцогства Лауенбургъ за счетъ короля и личнаго присоединенія его къ коронѣ. На возраженія палаты противъ личной уніи Лауенбурга, Бисмаркъ отвѣчалъ, что она была допущена для сохраненія автономіи герцогства, которое опасалось подчиненія общепрусскому режиму; король, по мнѣнію Бисмарка, имѣлъ полное право поступать такимъ образомъ, потому что прусскій монархъ и Пруссія составляютъ одно цѣлое и конституція прусская не ставитъ никакихъ ограниченій относительно присоединенія германскихъ владѣній, не налагающаго непосредственныхъ тягостей на

страну. Между тѣмъ, именно личная унія Лауенбурга съ прусскою короною наиболѣе ясно указывала на рознь между короною и государствомъ: извѣстно, что такой способъ присоединенія Лауенбурга былъ допущенъ изъ опасенія, что палата, враждебная въ то время правительству, откажетъ въ ратификаціи договора, заключеннаго съ Даніею и Австріею относительно герцогства. Чрезъ 10 лѣтъ, когда исчезла опасность протеста и борьбы со стороны парламента, Бисмаркъ тотчасъ присоединилъ Лауенбургъ реально къ Пруссіи, нисколько не заботясь объ автономіи пріобрѣтеннаго покупкою владѣнія.

Независимо отъ указанныхъ противорѣчій, напомнимъ и другія болѣе замѣтныя: Бисмаркъ ставитъ корону въ положеніе верховное, господствующее въ государствѣ и затѣмъ признаетъ, что все зависитъ отъ обстоятельствъ: характера и талантовъ монарховъ, состава и силы представительства. Бисмаркъ протестуетъ противъ отдѣленія правительства отъ парламента, объясняя, что оба должны руководиться общими цѣлями, такъ какъ правительство исходитъ изъ народа и возвращается къ нему, а между тѣмъ во время парламентской борьбы самъ противополагаетъ кабинетъ министровъ палатамъ. Бисмаркъ утверждаетъ, что представительство не можетъ управлять страною, ибо засѣданія его кратки и періодичны и почти одновременно предлагаетъ сократить еще болѣе парламентскія сессіи. Бисмаркъ считаетъ вначалѣ всенародное голосованіе несчастіемъ для государства, а позже защищаетъ его какъ лучшую выборную систе-

му. Бисмаркъ желаетъ устранить чиновниковъ отъ выборной агитаціи и въ тоже время возлагаетъ на нихъ обязанность охранять правительство противъ избирательныхъ обмановъ и лжи.

Всѣ эти противорѣчія возникали конечно не потому, что Бисмаркъ забывалъ сказанное имъ раньше или не понималъ своей непослѣдовательности, а потому, что бывшій канцлеръ былъ прежде всего политическій дѣятель, который, по его собственной мысли, „можетъ желать только необходимаго, стремиться лишь къ достижимому и за отсутствіемъ лучшаго не пренебрегать и хорошимъ"; для него на „первомъ мѣстѣ были не системы", а тѣ государственныя задачи, которыя ему приходилось осуществлять при различныхъ условіяхъ и обстоятельствахъ; непрерывное измѣненіе послѣднихъ вынуждало и его мѣнять пути и способы своихъ дѣйствій.

Но, не смотря на всѣ измѣненія и противорѣчія въ частностяхъ, политическія воззрѣнія Бисмарка въ основаніи своемъ отличаются однимъ общимъ и постояннымъ характеромъ, который господствуетъ надъ всѣмъ ихъ содержаніемъ и направленіемъ. По основному убѣжденію Бисмарка верховное и руководящее значеніе должно принадлежать только государству, которое образуется не по волѣ людей, не порывами чувствъ и идей, а силою историческихъ судебъ и матеріальнаго могущества. Государству должны подчиняться и служить всѣ общественныя и частныя силы; предоставленныя сами себѣ, увлекаемыя своими односторонними интересами, эти силы неизбѣжно приведутъ къ взаимному столкновенію, борьбѣ и раз-

ложенію государственной организаціи; поэтому, каждое государство должно находиться подъ управленіемъ возвышенной власти, независимой отъ настроенія большинства и эгоистичныхъ, индивидуальныхъ интересовъ; только такая власть, обладая всѣмъ могуществомъ и вѣковою мудростью народныхъ силъ, въ состояніи охранить общество отъ внутреннихъ и внѣшнихъ враговъ и осуществить его благое и историческое призваніе.

Эти основныя начала, проникающія всѣ помыслы и дѣйствія Бисмарка, составляютъ сильную и слабую его сторону. Они породили въ немъ, съ одной стороны, ясное сознаніе своихъ цѣлей, глубокую убѣжденность въ своей правотѣ, а съ другой, односторонность воззрѣній, суровость требованій и мѣръ, слабое пониманіе противоположныхъ мнѣній и пренебрежительное отношеніе къ своимъ противникамъ. О компромиссахъ Бисмаркъ заговорилъ уже позже, когда ему пришлось вступить въ управленіе и считаться съ дѣйствительными силами, но и то подъ соглашеніемъ онъ почти всегда разумѣлъ уступки со стороны своихъ возражателей.

Недостатки политическихъ воззрѣній Бисмарка увеличивались тѣмъ болѣе, что подъ благомъ государственнымъ онъ разумѣлъ главнымъ образомъ интересы и могущество матеріальное и возвелъ эгоизмъ государства на степень высшаго руководящаго начала. Но польза и интересъ не даютъ цѣны высшимъ идеямъ и сами въ себѣ не заключаютъ никакой прочной мѣрки для человѣческихъ отношеній. Потому то въ понятіяхъ Бисмарка замѣчается бѣд-

ность духовнаго элемента, непослѣдовательность въ выводахъ и неразборчивость въ средствахъ; потому то онъ такъ легко поднималъ тяжелый мечь salus publica, не опасаясь, что его удары нарушатъ свободу мнѣній и право индивидуальныхъ интересовъ, потому же онъ такъ охотно брался за роль политическаго маклера, который думалъ прежде всего о томъ, чтобы извлечь изъ обѣихъ сторонъ возможно болѣе пользы для своего государства.

Какое же значеніе имѣютъ политическія воззрѣнія Бисмарка въ развитіи внутренней политической жизни з. европейскихъ государствъ, оставляютъ ли они какой либо слѣдъ для уясненія основныхъ началъ конституціоннаго порядка?

Внутренняя исторія государствъ представляетъ непрерывную борьбу между требованіями общаго порядка и стремленіями отдѣльныхъ лицъ къ свободѣ и независимости; человѣчество неустанно ищетъ наилучшаго опредѣленія и обезпеченія взаимныхъ отношеній обѣихъ указанныхъ силъ; при этомъ весьма часто наступаютъ моменты перевѣса то одной, то другой изъ нихъ. Каждая, достигнувъ временнаго преобладанія, готова стѣснить и даже отвергнуть другую, увѣренная въ своемъ превосходствѣ и возможности устроить благополучіе обществъ лишь на основаніи своихъ исключительныхъ началъ.

Мы указывали уже раньше, что принципъ индивидуализма, торжественно провозглашенный въ 1789 г., постепенно расширяя кругъ своихъ сторонниковъ, получилъ въ 40-хъ годахъ XIX вѣка

перевѣсъ въ з. европейскихъ государствахъ и утвердилъ убѣжденіе, что всѣ соціальныя неустройства и недуги происходятъ единственно отъ того, что личная свобода не получаетъ общаго признанія и господства.

Не смотря на тяжелые уроки прошлаго, интеллигентные классы, а за ними обдѣленное и угнетенное населеніе рабочихъ увлеклись увѣренностью устроить благополучіе на одномъ личномъ началѣ, разрушая историческія преданія и экономическія препятствія. Вслѣдъ за счастливыми надеждами наступило горькое разочарованіе; весьма скоро всѣ силы и начала, отвергнутыя и забытыя подъ вліяніемъ временнаго увлеченія, но имѣвшія могущественные корни въ обществѣ, потребовали себѣ мѣста и значенія въ строѣ государствъ. Бисмаркъ явился смѣлымъ и талантливымъ выразителемъ и защитникомъ этихъ стремленій въ Германіи и въ этомъ заключается его историческое значеніе. Воззрѣнія и задачи Бисмарка возникли не изъ одной его энергіи, талантовъ и благопріятныхъ обстоятельствъ, а составляютъ продуктъ исторіи: онъ высказалъ и отстаивалъ то, что хранилось въ умахъ и чувствахъ многихъ и что ожидало только вождя, который формулировалъ бы эти стремленія и нашелъ бы средства къ ихъ осуществленію.

Вопреки сильному теченію, господствовавшему въ то время въ палатахъ, прессѣ, интеллигентныхъ классахъ, Бисмаркъ отвергалъ суверенитетъ массъ и неограниченность индивидуальныхъ стремленій, защищалъ историческія основы и формы государствъ,

божественное призваніе и право монарховъ на верховное руководство своими народами, не допускалъ могущества народнаго представительства, предоставляя ему лишь участіе въ государственномъ управленіи въ ограниченномъ кругѣ дѣятельности; опасаясь стремленій народнаго представительства къ самовластію, онъ требовалъ учрежденія верхней палаты и ставилъ министровъ въ непосредственную зависимость только отъ монарха.

Безъ сомнѣнія, указанныя воззрѣнія Бисмарка не заключаютъ въ себѣ чего либо новаго; подобныя же идеи проповѣдывали и защищали многочисленные консервативные мыслители и политики: де-Местръ, Бональдъ, Адамъ Мюллеръ, Галлеръ, Шталь и мн. др.; можно найти сходство даже въ выраженіяхъ между Шталемъ и Бисмаркомъ, особенно въ болѣе раннихъ рѣчахъ послѣдняго. Но есть между указанными писателями и Бисмаркомъ большое различіе: первые или изображали прошедшее въ невѣрныхъ, но привлекательныхъ чертахъ и выражали желаніе возвратиться къ разрушенному прошлому, или же старались посредствомъ софистическихъ теорій и натянутыхъ доказательствъ убѣдить въ несостоятельности новыхъ началъ и въ необходимости сохранить и облечь въ новыя формы начала старыя (Шталь).

Бисмаркъ врагъ всякихъ крайнихъ теорій, а тѣмъ болѣе иллюзій, опирается только на положительныя и практическія условія и историческое развитіе своего государства. Онъ стремится не задержать ходъ исторіи, а сочетать старыя вѣковыя основы съ новыми

отношеніями, онъ защищаетъ въ прошломъ только тѣ вѣковые устои, на которыхъ зиждется, по его мнѣнію, государство и его могущество, онъ понимаетъ потребности настоящаго, новыя нарождающіяся силы и не только даетъ имъ мѣсто въ строѣ государства, но старается руководить ими и направить ихъ на пользу послѣдняго.

Но самое важное отличіе воззрѣній Бисмарка заключается въ томъ, что они были осуществляемы на дѣлѣ, подвергаясь повѣркѣ дѣйствительности.

Вначалѣ Бисмаркъ является какъ парламентарный боецъ и стремится ослабить своихъ противниковъ доводами оратора. Затѣмъ, вступивъ въ должность министра, въ самый критическій моментъ конституціоннаго кризиса, Бисмаркъ не дѣлаетъ ни уступки, ни coup d'état, а старается найти въ самой конституціи выходъ изъ своего тяжелаго положенія; въ настоящемъ случаѣ важно не достоинство выхода, не основательность его толкованій конституціи, а тотъ путь, который онъ предпочелъ и на которомъ старался держаться. Допусти Бисмаркъ, по примѣру Наполеона III, способъ болѣе легкій и простой,—государственный переворотъ, никогда его политическая дѣятельность не имѣла бы поучительнаго и отрезвляющаго значенія.

Непосредственная политическая дѣятельность Бисмарка уяснила на дѣлѣ теоретическую слабость однихъ либеральныхъ стремленій, ослабила довѣріе къ исключительному господству индивидуализма, дала фактическія доказательства высокаго значенія государства и государственной власти, которая мо-

жетъ оказать своей странѣ величайшія услуги, если стоитъ на высотѣ народныхъ нуждъ и стремленій и умѣетъ находить средства для ихъ осуществленія.

Реальность доводовъ и очевидность успѣховъ Бисмарка оказали серіозное вліяніе на умы современниковъ; даже нѣкоторые, бывшіе его либеральные противники, напр. Зибель, Твестенъ сознали заслуги Бисмарка и ошибочность своихъ одностороннихъ взглядовъ. Многія положенія и доводы, высказанные Бисмаркомъ въ его рѣчахъ, сдѣлались достояніемъ науки, цитируются какъ доказательства первоклассными германскими учеными (Лабандъ). Въ этомъ отношеніи, можно сказать, что Бисмаркъ своею политическою дѣятельностью удовлетворилъ не только преходящія потребности своей Пруссіи и своего времени, но и оставилъ извѣстное наслѣдство для будущаго; можно думать, что его политическія воззрѣнія на значеніе государства и государственной власти, подтвержденныя убѣдительностью фактовъ непосредственной жизни, окажутъ вліяніе и на послѣдующее развитіе конституціоннаго строя.

Дозволено цензурою. Кіевъ, 8 Декабря 1890 г.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

I.

II.





